

# **Il fondamento costituzionale del sapere infermieristico**

di Francesco Saverio Marini

Signor Presidente della Repubblica, voglia gradire il mio deferente saluto, che estendo alle autorità, ai presidenti degli ordini e a tutti i presenti. È per me un grande onore prendere la parola in un'occasione che la Sua presenza rende così solenne, oltre a rappresentare un simbolico riconoscimento del prezioso contributo che gli infermieri offrono nel prendersi cura, con dedizione e coraggio, della nostra comunità.

Vi è, del resto, una diffusa consapevolezza sociale della centralità degli infermieri nell'ambito delle professioni sanitarie, costituendo questi professionisti un asse portante del nostro Sistema Sanitario Nazionale. Una professione che, come ci ricorda questo evento e come ci ha ricordato la presidente Mangiacavalli, ha una storia molto risalente, celebrando oggi un anniversario importante: un secolo dal Regio decreto del 1925 che ha istituito le prime Scuole Convitto professionali.

Svolgerò, secondo programma, alcune riflessioni sul fondamento costituzionale del sapere infermieristico. Un sapere che richiede un approccio pratico e professionalizzante e che necessita non solo di una qualificata formazione iniziale e di un controllo di qualità al momento dell'accesso alla professione, ma anche di un periodico aggiornamento realizzabile solo attraverso un processo di formazione continua.

Dal personale infermieristico si pretendono, ormai, livelli elevati di specializzazione, nonché l'acquisizione e la padronanza di nuove competenze digitali. È un'esigenza che si è andata affermando in ragione della rapidità dei cambiamenti nelle pratiche mediche e dell'evoluzione tecnologica in ambito sanitario. Un'evoluzione che negli ultimi anni ha portato alla sperimentazione e alla diffusione di macchinari sanitari estremamente sofisticati e divenuti indispensabili per diagnosticare, trattare e monitorare le condizioni di salute dei pazienti. Senza considerare la diffusione della telemedicina o l'implementazione dell'intelligenza

artificiale in vari ambiti, dalla diagnostica per immagini, alla medicina di precisione sino alla robotica applicata alla chirurgia.

Affrontare il tema del fondamento costituzionale della formazione degli infermieri non ha, dunque, una valenza meramente speculativa, ma risponde a esigenze concrete e di base della comunità nazionale. Il percorso accademico e l'aggiornamento continuo, infatti, non sono e non devono trasformarsi in inutili adempimenti burocratici, tramite il conseguimento dei pur utilissimi crediti formativi, bensì sono condizioni per garantire l'effettività dei diritti costituzionali, a partire ovviamente dall'unico diritto che la nostra Costituzione qualifica espressamente come fondamentale: cioè, il diritto alla salute.

### **La specificità infermieristica in un sistema complesso**

E' in questa prospettiva che non sembra azzardato affermare che la formazione continua sia oggi uno tra i principali compiti affidati agli ordini professionali. Gli ordini sono oggi chiamati con crescente intensità a svolgere delicate funzioni di chiara matrice pubblicistica. Funzioni che contribuiscono a determinare il fondamento giuridico della stessa scelta legislativa di un'organizzazione professionale a carattere ordinistico e che vanno svolte in collaborazione con gli altri soggetti, pubblici e privati, coinvolti. Mi riferisco primariamente agli Ospedali e alle Università, quali enti istituzionalmente dedicati alla formazione in questo settore. Ma gli ordini sono chiamati anche a confrontarsi con il decisore politico, al quale spetta il complesso compito di tradurre le nuove esigenze sociali in un quadro normativo ordinato e coerente.

Sono, infatti, soprattutto gli ordini professionali a dover intercettare e rappresentare in ambito istituzionale i cambiamenti sociali che incidono sugli standard qualitativi ed etici degli infermieri. E, in proposito, un fattore che merita massima considerazione è il generale invecchiamento della popolazione italiana e il conseguente incremento delle malattie croniche e invalidanti. È evidente che la comunità nazionale avverte, rispetto al recente passato, nuove esigenze di cura e

assistenza e ciò si riflette in un incremento della domanda di infermieri preparati e specializzati. Il che significa investire in percorsi universitari dedicati e in processi di formazione innovativi e professionalizzanti, ma anche immaginare un potenziamento dei percorsi professionali degli infermieri.

Siamo, in fondo, di fronte a una professione che sta vivendo un paradosso: a un costante incremento della domanda di infermieri si contrappone una preoccupante crisi di un'offerta qualificata e specializzata. I dati della Federazione dimostrano, inoltre, come, a fronte di un generale invecchiamento della popolazione, vi sia anche un aumento della percentuale degli infermieri che hanno superato i 61 anni e che tra gli iscritti agli ordini la curva demografica ha il suo picco nei nati negli anni '70.

Proprio in un momento in cui il ruolo dell'infermiere dovrebbe elevarsi a reale protagonista del sistema sanitario, rischiamo di avere meno infermieri specializzati e assistere – anche in tale ambito – alla migrazione all'estero di alcune nostre **eccellenze**, attratte da retribuzioni più competitive, prospettive di progressioni di carriera e migliori condizioni di lavoro e di vita. Non si tratta solo di una questione salariale, in quanto tra le criticità che rendono oggi meno attrattiva la professione di infermiere, non va sottovalutato l'eccessivo carico di lavoro, che alimenta preoccupanti condizioni di *stress* sul lavoro, se non addirittura fenomeni di *burnout*. Senza considerare il fenomeno, non così episodico, della conflittualità con i pazienti che spesso sfocia in episodi di inaccettabili aggressioni.

Del resto, se pensiamo al periodo dell'emergenza pandemica da Covid-19, riaffiorano alla mente le immagini delle estenuanti fatiche degli operatori sanitari, a cui la collettività – è doveroso ribadirlo – deve tantissimo.

Ebbene rispetto a tali criticità e, più in generale, alle considerazioni svolte, quale contributo fornisce o, quantomeno, suggerisce la nostra Costituzione?

A una lettura superficiale, potrebbe apparire che si tratti di scelte integralmente rimesse al legislatore e che il testo costituzionale sia del tutto silente relativamente alla tutela di queste professioni e alla relativa formazione degli infermieri.

È vero il contrario. Esiste, infatti, una fitta trama di norme costituzionali in cui non è solo il diritto alla salute a trovare una esplicita tutela, ma anche il principio personalista o, come ricordava la Presidente della Federazione, le norme sull'istruzione e sull'Università, sulla formazione professionale o sull'iniziativa economica. Tutte norme che devono essere lette, peraltro, in modo attualizzato, atteso che la Carta costituzionale, come ogni testo normativo, si evolve nella società, anche in base alle sopravvenienze fattuali, oltre che a quelle normative.

### **Il Diritto alla Salute e la "Spesa Costituzionalmente Necessaria"**

È quanto accaduto proprio alla norma costituzionale sulla tutela della salute, che ha assunto una nuova valenza, ad esempio, in relazione alla disciplina del fine vita. Una disciplina che, peraltro, ha un'immediata inerenza con la professione infermieristica e con l'assistenza delle persone fragili. La Corte costituzionale, in proposito, proprio nelle sentenze che si sono confrontate con la problematica del fine vita, come la n. 135 del 2024 e la n. 204 del 2025, ha più volte avuto modo di sottolineare che per i pazienti che versano in uno stato di fragilità e vulnerabilità psicologica, lo Stato ha il dovere di assicurare “ogni sostegno di natura assistenziale, economica, sociale e psicologica”.

È evidente che le descritte esigenze di incrementare il numero degli infermieri o la loro retribuzione o di investire nella loro formazione, non sono a costo zero e impongono una valutazione in termini di sostenibilità finanziaria. Ma queste valutazioni, pur necessarie, devono tener conto che per la giurisprudenza della Corte costituzionale (sents. n. 169 del 2017 e n. 275 del 2016) il diritto alla salute è un diritto incompressibile. Ed è la garanzia dei diritti incompressibili a dover orientare le scelte di bilancio, e non l'equilibrio di bilancio a condizionarne la doverosa erogazione. Conseguentemente, gli investimenti nella formazione e nel reclutamento di tali professionisti sanitari sono configurabili come spese costituzionalmente necessarie, in quanto presupposti indispensabili per l'erogazione dei Livelli Essenziali di Assistenza (i cosiddetti LEA). Criticità, dunque, come la carenza di un

personale infermieristico specializzato — dalla quale derivano problematiche come la carenza dell'assistenza ospedaliera, l'allungamento delle liste d'attesa o il rischio di errori durante il ricovero — non possono rappresentare tematiche meramente amministrative o gestionali, bensì problemi che incidono direttamente sulla sicurezza delle cure e sull'effettività delle prestazioni sanitarie.

### **Il nesso tra Qualificazione e Proporzionalità Retributiva**

Sempre nella prospettiva di rendere attrattiva la professione infermieristica, occorre rafforzare il legame tra istruzione e occupazione: un'alta preparazione accademica richiede, per essere efficace, un mercato del lavoro in grado di valorizzare il merito.

Questo principio trova il suo fulcro costituzionale nel coordinamento che esiste tra gli **articoli 34 e 36 della Costituzione**: se il primo garantisce ai “capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi” l'accesso ai più alti gradi degli studi — dalle lauree magistrali ai dottorati ai master — il secondo esige che a tale impegno corrisponda la possibilità di progredire nella carriera e una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro prestato.

Ne consegue che alla maggiore responsabilità derivante da una formazione specialistica deve necessariamente associarsi un adeguato riconoscimento professionale ed economico. Senza questo equilibrio, non solo si assiste allo svuotamento del valore dello studio e dei titoli professionali conseguiti, ma si compromette la sostenibilità stessa del Servizio sanitario nazionale, che rischia di rimanere privo di quelle eccellenze professionali necessarie a garantire il diritto costituzionale alla salute.

### **Le Sfide della Tecnica e la Centralità della Persona**

Un ulteriore fronte critico è rappresentato dalle nuove sfide etiche e tecnologiche che stanno ridefinendo i confini di tutte le professioni, così come di quella infermieristica.

La bioetica e l'innovazione tecnologica e digitale non sono più territori d'avanguardia, ma realtà oramai quotidiane.

Come ribadito a più riprese dalla Corte costituzionale, nelle sentenze n. 207 del 2018 e n. 242 del 2019, l'assistenza sanitaria, ancor più in contesti estremi e non regolamentati legislativamente come quello del fine vita, esige una sintesi indissolubile tra elevate competenze cliniche e una profonda consapevolezza etica. Ed in quest'ottica, l'avvento dell'intelligenza artificiale e della telemedicina non deve essere inteso come un processo di automazione che riduce il valore del professionista, bensì come un fattore che ne amplifica il bisogno del sapere e di specializzazione. L'infermiere rimane infatti l'insostituibile e necessaria interfaccia umana per il paziente: l'unico in grado di poter interpretare il dato tecnico per ricondurlo alla dignità e alla singolarità della persona. Un approccio che trova riscontro nell'art. 2 della Costituzione e, più in generale, all'interno di quella cornice costituzionale che pone al centro dell'ordinamento giuridico il principio personalista.

### **Sussidiarietà Orizzontale e Funzione degli Ordini**

Anche, infine, il tema ordinistico, come accennato, è strettamente connesso a quello della formazione e anch'esso trova fondamento nella Costituzione e, specificamente, negli **articoli 33 e 41 della Costituzione** e nel connesso principio di **sussidiarietà orizzontale**.

Già sulla base di queste previsioni, emerge, infatti, il dovere degli ordini, pur nella loro autonomia, di mantenersi distanti dall'assumere funzioni meramente protezionistiche di stampo corporativo, per agire, invece, come organi di garanzia a tutela dell'interesse pubblico cui sono preposti.

In quest'ottica, il riferimento all'esame di Stato, contenuto nell'art. 33 Cost. ai fini dell'abilitazione alla professione, deve essere inteso non come la necessità di una

prova per l'iscrizione all'albo, ma il raggiungimento di un elevato livello di qualificazione sul quale gli ordini devono vigilare e che però ben può essere verificato attraverso le lauree abilitanti.

Del resto, anche sotto questo aspetto, si devono considerare le specificità della formazione relativa al sapere infermieristico: specificità che, trattandosi di lauree abilitanti e in misura anche maggiore rispetto ad altri settori scientifici, impongono di mantenere una robusta formazione teorica coniugandola con un metodo fortemente professionalizzante e pratico. Un mix che si può realizzare solo coinvolgendo nella didattica i protagonisti dell'attività infermieristica, e promuovendo un'istruzione innovativa e moderna come quella dei sistemi di simulazione avanzata o delle tecnologie digitali.

Il vero obiettivo della formazione universitaria, parafrasando Martin Luther King, è la somma dell'intelligenza e del carattere. È una frase che descrive molto bene la missione dell'Università che non è solo quella di trasmettere conoscenze, ma prima ancora una sensibilità che consenta di saper fare. E ciò tanto più è vero per gli infermieri ai quali si richiede oltre che un patrimonio di conoscenze, un atteggiamento empatico, altrettanto necessario, anche a fini terapeutici, per chi si trova quotidianamente a contatto con persone fragili o sofferenti.

### **Prospettive e ripartizione delle competenze**

Questa rapida carrellata ci dimostra che tante sono, dunque, le norme costituzionali che vengono in rilievo e che devono essere considerate dal legislatore nel risolvere le complesse problematiche che caratterizzano la professione infermieristica e la relativa formazione professionale.

Come costituzionalista, ritengo tuttavia prioritario evidenziare una complessità che precede il merito stesso di possibili riforme: ovverosia l'esatta individuazione del livello di governo titolare della potestà d'intervento.

La disciplina della formazione professionale, infatti, si colloca in un'area di delicata intersezione tra competenze diverse dello Stato e delle Regioni. Essa può incidere,

in astratto, tanto sulla determinazione dei **livelli essenziali delle prestazioni (LEP)** concernenti i diritti civili e sociali — ambito riservato alla competenza esclusiva dello Stato — quanto sulla tutela della salute, sull'istruzione, sulle professioni e sulla formazione professionale, tutte materie di potestà concorrente. Nello stesso ambito materiale incidono, infine, taluni profili relativi all'organizzazione amministrativa sanitaria, che appartengono alla competenza residuale delle Regioni.

Non volendomi addentrare in eccessivi tecnicismi ritengo tuttavia fondamentale richiamare, in sintesi, quanto affermato di recente dalla Corte costituzionale, nella sentenza n. **112 del 2023**, in cui esplicitamente si è detto che *«la competenza e la professionalità del personale sanitario sono idonee ad incidere sulla qualità e sull'adeguatezza delle prestazioni erogate e, quindi, sulla salute dei cittadini (ex multis, sentenze n. 9 del 2022, n. 179 del 2021 e n. 38 del 2020). Esse, pertanto, vanno garantite in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, senza possibilità di deroga da parte della legislazione regionale di dettaglio nell'esercizio della propria competenza (sentenze n. 179 e n. 36 del 2021)» (sentenza n. 106 del 2022)».*

È, dunque, essenziale anzitutto superare quelle **disparità territoriali** che ancora oggi esistono: la qualità della preparazione non può dipendere dalle risorse delle aree più ricche, lasciando ai margini i territori con minori capacità di investimento o le aree geograficamente svantaggiate .

In secondo luogo, visti anche gli ingenti costi, occorre puntare sulla sussidiarietà orizzontale, favorendo, ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 118 della Costituzione, l'autonomia iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale.

Solo in tal modo, cioè attraverso la collaborazione tra soggetti pubblici, ordini professionali e soggetti privati si possono superare le disomogeneità esistenti a livello locale e realizzare una formazione veramente efficace.

Le riforme degli ultimi anni vanno opportunamente in questa direzione: nella direzione di un rafforzamento dell'autonomia professionale dell'infermiere,

corroborata da un solido percorso accademico che si snoda dalle lauree magistrali sino ai dottorati di ricerca.

Le specializzazioni in ambito infermieristico, ricordate dalla Presidente della Federazione e che sono nate nel 2026 grazie al virtuoso raccordo tra i Ministeri dell'Università e della Salute insieme a tutte le Regioni, offrono la testimonianza di come, proprio attraverso il principio di **leale collaborazione** tra le Istituzioni, gli ordini professionali, le Università e le imprese, sia possibile e doveroso assicurare agli infermieri un'elevata qualificazione coniugata a sensibilità umana.

Si devono quindi salutare con favore, anche per il metodo seguito, queste iniziative che mirano a investire nella formazione degli infermieri, nella consapevolezza che la nostra Costituzione, e prima ancora la logica e il buon senso, impongono di seguire tale percorso.