Osservazioni della FNOPO sul disegno di legge n. 2880 (CCEPS)

1. Premessa e inquadramento della riforma

La FNOPO esprime apprezzamento per l'obiettivo del disegno di legge n. 2880 di razionalizzare e rendere più efficiente il sistema di tutela giurisdizionale in materia di professioni sanitarie, attraverso la riorganizzazione della Commissione centrale per gli esercenti le professioni sanitarie.

La riforma interviene, in particolare, su: composizione e funzionamento della Commissione (art. 17 DDL 2880), disciplina del procedimento (artt. 18-bis e ss.), strumenti di tutela avverso il silenzio e per l'ottemperanza ai provvedimenti emanati (artt. 19-ter e 19-quinquies), nonché profili di coordinamento con gli Ordini e le Federazioni nazionali.

La scrivente FNOPO intende offrire il proprio contributo, nel perseguimento del condiviso fine che la riforma assicuri concretamente: tempi rapidi e prevedibili, imparzialità effettiva nella composizione e nella trattazione dei procedimenti, trasparenza e monitoraggio del funzionamento, sostenibilità dell'impegno richiesto ai componenti e certezza nell'esecuzione delle decisioni.

Di seguito verranno svolte alcune considerazioni e proposte emendative finalizzate al raggiungimento di tali fondamentali obiettivi.

2. Tempi di definizione rapidi e certi

Il DDL 2880 contiene già alcune previsioni che incidono positivamente sulla durata dei procedimenti:

- **fissazione dell'udienza di merito e della cautelare**: l'art. 18-decies prevede che l'udienza di merito sia calendarizzata «decorsi ottanta giorni dal deposito del ricorso» e che la trattazione dell'istanza cautelare sia fissata «alla prima udienza utile, decorsi quindici giorni liberi dal deposito della domanda».
- **ricorso avverso il silenzio sulle istanze di iscrizione/cancellazione/trasferimento**: l'art. 19-ter stabilisce che, in caso di accoglimento, la CCEPS condanni l'Ordine a provvedere «entro un termine non superiore, di norma, a trenta giorni».
- **calendarizzazione annuale delle udienze**: il sistema delineato dall'art. 18-decies implica una programmazione annuale delle udienze di trattazione dei ricorsi, funzionale alla gestione del carico di lavoro.

Tali previsioni, pur positive, non individuano un **termine complessivo certo** per la definizione nel merito dei procedimenti, né meccanismi di reazione in caso di superamento dei tempi fisiologici.

Proposte FNOPO sui tempi

La FNOPO propone che, in coerenza con gli artt. 18-decies e 19-ter DDL 2880, siano introdotte norme che:

a) stabiliscano un **termine massimo ordinatorio** per la definizione del giudizio di merito (ad esempio 6 o 9 mesi) decorrente dall'udienza di trattazione o dal passaggio in decisione, distinto dalla fase cautelar;
b) prevedano una **corsia prioritaria** per i procedimenti che incidano direttamente sull'esercizio dell'attività professionale (iscrizione/cancellazione, sospensione, radiazione), con criteri di priorità esplicitamente collegati alla calendarizzazione annuale delle udienze;
c) introducano **meccanismi di segnalazione e di intervento organizzativo** qualora i tempi medi di definizione superino determinate soglie (collegando tali dati agli strumenti di monitoraggio di cui al § 4).

3. Gestione dei conflitti di interesse e imparzialità dei componenti

L'art. 18-bis del DDL 2880 richiama espressamente le cause e modalità di astensione e ricusazione previste dagli artt. 51 e 52 c.p.c., applicandole ai componenti della Commissione centrale.

Al contempo, l'art. 17, comma 4, lett. c), prevede che facciano parte della CCEPS «cinque componenti effettivi e cinque componenti supplenti designati da ciascuna Federazione nazionale degli ordini professionali, dei quali almeno tre non devono essere presidente o membro in carica dei Comitati centrali delle Federazioni nazionali».

Questa combinazione - forte presenza di componenti designati dalle Federazioni e rinvio alle regole di astensione/ricusazione del c.p.c. - rende particolarmente sensibile il tema dei **conflitti di interesse** e dell'apparenza di imparzialità.

Proposte FNOPO sulla gestione dei conflitti

La FNOPO ritiene utile che la disciplina del DDL sia integrata prevedendo, in coerenza con l'art. 18-bis:

a) **una dichiarazione preventiva di insussistenza di cause di incompatibilità e di conflitto di interessi** da parte di ciascun componente, da rendersi all'atto della nomina e da aggiornare annualmente, nonché in occasione dell'assegnazione dei ricorsi;
b) **l'esclusione dalla trattazione** dei ricorsi che riguardino:
   i. Ordini o Federazioni nei cui organi il componente abbia rivestito o rivesta cariche;
   ii. procedimenti in cui il componente abbia svolto attività istruttoria, consulenziale o difensiva;
   iii. situazioni in cui sussistano rapporti professionali o istituzionali tali da compromettere l'imparzialità, anche solo sotto il profilo dell'"apparenza";
c) **la tracciabilità delle astensioni e delle ricusazioni** nel registro tenuto dalla segreteria (art. 18-quater), con indicazione sintetica delle motivazioni, così da consentire un monitoraggio aggregato delle situazioni di conflitto.

4. Monitoraggio, trasparenza e dati di funzionamento

Il DDL 2880 già prevede strumenti interni di tracciabilità:

- l'art. 18-quater affida alla segreteria il compito di tenere «un registro per ogni categoria professionale» nel quale annotare, per ciascun ricorso, gli estremi dell'iscrizione, le memorie, gli atti istruttori, le udienze e «la data della decisione definitiva»;
- l'art. 18-ter disciplina la redazione dei verbali di udienza, che devono indicare i ricorsi esaminati e «i provvedimenti presi in ordine a ciascun ricorso»;
- le spese di funzionamento della Commissione sono poste a carico delle Federazioni nazionali, con contributo parametrato al numero degli iscritti e versato all'entrata del bilancio dello Stato.

Tuttavia, sarebbe opportuna una previsione che renda **pubblicamente e sistematicamente accessibili**, in forma aggregata e rispettosa della riservatezza, le informazioni sul funzionamento della CCEPS.

Proposte FNOPO su monitoraggio e trasparenza

La FNOPO propone che, valorizzando la struttura di registri e verbali già delineata dagli artt. 18-ter e 18-quater:

- sia previsto che la CCEPS rediga **una relazione con cadenza almeno annuale sulla propria attività**, da trasmettere al Ministero della salute, alle Federazioni nazionali e da pubblicare in forma aggregata e anonimizzata;
- sia previsto che tale relazione riporti almeno: (i) numero dei ricorsi iscritti e definiti per categoria professionale e tipologia di provvedimento; (ii) tempi medi di definizione (fase cautelare e di merito), (iii) arretrato e sua anzianità; numero di ricorsi cautelari, di decisioni in forma semplificata, di giudizi di

ottemperanza; (iv) numero e tipologia di astensioni/ricusazioni; (v) principali cause di rinvio o sospensione dei procedimenti;
- i dati raccolti siano utilizzati anche per individuare **eventuali criticità organizzative** e per attivare misure correttive (ad es. incremento delle sedute, redistribuzione del carico tra sezioni, supporti organizzativi aggiuntivi).

5. Gratuità dell'attività dei componenti e sostenibilità del funzionamento

Il DDL 2880 prevede espressamente:

- all'art. 17, comma 12, che «la partecipazione alle sezioni della Commissione centrale non dà diritto a compensi, gettoni di presenza, rimborsi di spese o altri emolumenti comunque denominati»;
- all'art. 19-ter, comma 4, che al commissario ad acta nominato nei giudizi avverso il silenzio «non spetta[no] compensi, gettoni di presenza, rimborsi di spese o altri emolumenti comunque denominati».

Si tratta di una scelta di **gratuità integrale** che, pur comprensibile in un'ottica di contenimento della spesa, può incidere sulla disponibilità effettiva dei componenti a garantire continuità, studio degli atti e partecipazione regolare alle udienze, soprattutto in presenza di un carico di lavoro significativo e di stringenti obiettivi temporali (art. 18-decies, art. 19-ter).

Proposte FNOPO sulla gratuità

La FNOPO formula le seguenti proposte, alternative o cumulabili:

a. distinguere tra compensi e rimborsi spese, mantenendo la gratuità sotto il profilo dei compensi, ma riconoscendo almeno i rimborsi documentati delle spese effettivamente sostenute per la partecipazione alle sedute (viaggi, vitto, alloggio, ecc.);
b. qualora si intenda confermare la gratuità integrale, rafforzare gli strumenti organizzativi (calendarizzazione annuale, distribuzione equilibrata del carico tra le sezioni, supporto amministrativo adeguato) per evitare che la mancanza di rimborsi si traduca in rinvii, assenze o rallentamenti nella definizione dei procedimenti;
c. valutare, anche alla luce dei dati che emergeranno dalla relazione annuale di cui al paragrafo 4, l'eventuale introduzione di forme minime di indennità di funzione o di riconoscimento dell'impegno, almeno per i componenti che sostengano un carico di lavoro particolarmente elevato.

6. Certezza nella definizione dei procedimenti e nella fase applicativa

Il DDL 2880 non si limita alla fase decisoria, ma introduce strumenti specifici per garantire l'effettività delle decisioni:

- l'art. 18-sexiesdecies, comma 4, stabilisce che «la decisione della Commissione centrale è immediatamente esecutiva tra le parti» e che essa è «immediatamente comunicata alle parti medesime a cura della segreteria presso il domicilio eletto»;
- l'art. 19-quinquies disciplina il giudizio di ottemperanza, attribuendo alla CCEPS il potere di adottare «le misure necessarie per assicurare l'esecuzione del provvedimento giurisdizionale» e di nominare, in caso di persistente inadempimento, un commissario ad acta;
- l'art. 19-quater, in caso di cancellazione volontaria dall'albo in pendenza di procedimento disciplinare o penale, prevede la prosecuzione del procedimento, la comunicazione della sanzione agli Ordini e agli omologhi organi degli altri Paesi UE, nonché la sospensione dei termini di prescrizione della sanzione fino alla nuova iscrizione.

Queste disposizioni delineano una **filiera di effettività** che la FNOPO valuta positivamente. Nondimeno, sembrano permanere margini di incertezza operativa, in particolare quanto a: modalità e tempi delle comunicazioni agli enti tenuti all'esecuzione; tracciabilità degli adempimenti conseguenti; coordinamento con gli Ordini e le Federazioni.

Proposte FNOPO sulla certezza applicativa

La FNOPO propone che, in coerenza con gli artt. 18-sexiesdecies, 19-quater e 19-quinquies:

a. sia previsto che le decisioni della CCEPS che comportano adempimenti da parte degli Ordini o delle Federazioni (es. iscrizione/cancellazione, annotazioni disciplinari, comunicazioni ad altri Stati membri) **indichino espressamente gli adempimenti conseguenti e i termini entro i quali devono essere eseguiti**;
b. la segreteria, oltre a curare la comunicazione della decisione alle parti (art. 18-sexiesdecies, comma 4), **tenga traccia dell'avvenuta esecuzione** degli adempimenti da parte degli enti coinvolti, anche ai fini del possibile attivarsi del giudizio di ottemperanza;
c. le informazioni sull'esecuzione delle decisioni confluiscano, in forma aggregata e anonimizzata, nella relazione annuale di cui al paragrafo 4, così da consentire un monitoraggio sistematico delle eventuali inottemperanze e dei tempi di adeguamento.

7. Prevenzione di lungaggini e stalli, anche nella fase di prima applicazione

Il DDL 2880 disciplina in modo dettagliato sospensione, interruzione e prosecuzione/riassunzione del processo (artt. 18-duodevicies, 18-undevicies, 18-vicies), nonché la possibilità per le parti di sollecitare la fissazione dell'udienza per motivate ragioni di urgenza mediante istanza di prelievo (art. 18-decies, comma 5).

Purtuttavia, non sono previsti strumenti specifici per la gestione dell'eventuale arretrato pregresso, né indicatori di performance temporale cui ancorare interventi correttivi.

Proposte FNOPO sulla gestione di arretrato e stalli

La FNOPO suggerisce che, in particolare nella fase di prima applicazione della riforma:

1. sia predisposto un piano straordinario di ricognizione e smaltimento dell'eventuale arretrato, con indicazione del numero dei procedimenti pendenti, della loro anzianità e delle priorità di trattazione, da inserire nella prima relazione annuale sull'attività;
2. sia rafforzato l'obbligo di convocazione periodica delle sezioni e di pubblicazione (in forma compatibile con la riservatezza dei procedimenti) del calendario annuale delle udienze, così da rendere prevedibile la trattazione e ridurre il rischio di impasse;
3. siano previste misure organizzative correttive (incremento delle sedute, redistribuzione del carico, eventuali supporti aggiuntivi) qualora i tempi medi di definizione, rilevati attraverso il registro di cui all'art. 18-quater e la relazione annuale, superino determinate soglie prefissate.

8. Conclusioni

La FNOPO condivide l'impianto di riforma delineato dal DDL 2880, ma ritiene auspicabile che il Legislatore, nella fase di approvazione e di eventuale integrazione del testo, tenga in considerazione le proposte di integrazione al fine di assicurare:

a. **tempi rapidi e certi**: introduzione di termini massimi ordinatori per la definizione dei procedimenti e corsie prioritarie per i casi che incidono sull'esercizio professionale;
b. **gestione strutturata dei conflitti di interesse**: dichiarazioni preventive, esclusioni mirate e tracciabilità delle astensioni/ricusazioni, in coerenza con l'art. 18-bis;
c. **monitoraggio e trasparenza**: relazione annuale sull'attività della CCEPS, fondata sui registri già previsti, con dati su tempi, arretrato, astensioni, ottemperanze e cause di rinvio;
d. **sostenibilità dell'attività dei componenti**: revisione della gratuità integrale o, in alternativa, rafforzamento degli strumenti organizzativi e possibilità di rimborsi spese documentati;
e. **certezza applicativa ed effettività delle decisioni**: indicazione chiara degli adempimenti conseguenti, tracciabilità dell'esecuzione, raccordo con gli Ordini e monitoraggio delle inottemperanze.

L'accoglimento di tali proposte potrebbe contribuire a consolidare l'obiettivo che la riforma innovi la CCEPS e garantisca una tutela effettiva, rapida e imparziale per gli esercenti le professioni sanitarie e per le persone assistite, in linea con i principi di buon andamento, imparzialità e trasparenza dell'azione amministrativa e giurisdizionale e in armonia con i canoni deontologici della Professione.

Con osservanza.

La Presidente della FNOPO
Dott.ssa Silvia Vaccari



P.za Tarquinia, 5/D - 00183 Roma tel. 067000943 - fax 067008053
e-mail: presidenza@fnopo.it- P.E.C.: presidenza@pec.fnopo.it- web: www.fnopo.it
Codice Fiscale 80181890585
Orario apertura linea telefonica: dal Lunedì al Venerdì ore 10 - 13 e 14 - 15