FNOMCeO
Federazione Nazionale degli Ordini
dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri

Memoria FNOMCeO

A.C. 2880 - Disposizioni in materia di organizzazione e funzionamento della Commissione centrale per gli esercenti le professioni sanitarie

Camera dei deputati - Commissione Giustizia

Illustre Presidente, illustri Componenti della Commissione,

la Federazione Nazionale degli Ordini dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri (FNOMCeO) ringrazia per l'opportunità di intervenire nell'ambito dell'esame dell'A.C. 2880 e di sottoporre alla Commissione alcune considerazioni e proposte sul provvedimento.

La FNOMCeO, ente pubblico non economico che agisce quale organo sussidiario dello Stato al fine di tutelare gli interessi pubblici, garantiti dall'ordinamento, connessi all'esercizio professionale, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 13 settembre 1946, n. 233, ritiene preliminarmente necessario richiamare la natura della funzione disciplinare esercitata dagli Ordini territoriali.
L'articolo 3 del d.lgs. C.P.S. n. 233 del 1946 attribuisce alle commissioni di albo il compito di adottare e dare esecuzione ai provvedimenti disciplinari nei confronti degli iscritti. Tale funzione non è diretta alla tutela di un interesse meramente interno alla categoria, ma costituisce esercizio di una potestà pubblicistica posta a presidio del corretto esercizio delle professioni sanitarie e, in ultima analisi, degli interessi della collettività.
Il procedimento disciplinare che si svolge dinanzi all'Ordine territoriale ha natura amministrativa e il provvedimento che lo conclude costituisce un atto amministrativo. La fase propriamente giurisdizionale si apre con l'eventuale impugnazione dinanzi alla Commissione centrale per gli esercenti le professioni sanitarie (CCEPS), alla quale l'ordinamento attribuisce natura di giudice speciale.
La distinzione è essenziale per comprendere la portata della riforma: il nuovo regime può rendere efficace un provvedimento adottato all'esito della fase amministrativa prima che intervenga il primo vaglio giurisdizionale, salva la tutela

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

cautelare prevista dal disegno di legge.
La FNOMCeO ritiene che questa peculiare successione tra fase amministrativa ordinistica e fase giurisdizionale debba costituire il punto di partenza per valutare il corretto equilibrio tra effettività dell'azione disciplinare, tutela del professionista e certezza della posizione dell'Ordine chiamato a dare esecuzione alla sanzione.

L'Analisi di impatto della regolamentazione (AIR) che accompagna il disegno di legge dà espressamente conto delle osservazioni della FNOMCeO.
Vista l'esigenza di superare l'attuale meccanismo dell'articolo 53 del d.P.R. n. 221 del 1950, che collega alla mera proposizione del ricorso la sospensione automatica dell'efficacia dei provvedimenti disciplinari, questa Federazione ha chiesto di mantenere una tutela rafforzata nelle more della decisione cautelare.
L'articolo 18-octies, comma 7, dell'A.C. 2880 stabilisce, quale regola generale, che il ricorso alla CCEPS non ha effetto sospensivo. Il successivo comma 8 prevede tuttavia che, quando unitamente al ricorso avverso un provvedimento di cancellazione dall'Albo o un provvedimento disciplinare sia proposta istanza di sospensione cautelare, gli effetti del provvedimento impugnato siano sospesi fino alla decisione sull'istanza, con le eccezioni espressamente individuate dalla disposizione in presenza di determinate condanne penali, interdizioni o misure di sicurezza.
La soluzione accoglie in misura significativa l'impostazione rappresentata dalla Federazione: l'automatismo non è più collegato alla mera proposizione del ricorso e non si protrae sino alla definizione del giudizio, ma viene concentrato nella fase cautelare. In questo modo si evita che il ricorso determini, per tutta la durata del giudizio, la paralisi dell'efficacia della sanzione e, nello stesso tempo, si preserva la possibilità di un primo tempestivo controllo giurisdizionale prima che si consolidino effetti particolarmente incisivi.

La FNOMCeO giudica positivamente i dati legati alla ripresa dell'attività della CCEPS e del significativo lavoro di definizione dei procedimenti svolti nel corso del 2026, che ha consentito un progressivo recupero dell'arretrato. Tale risultato rende ancor più importante che il nuovo assetto

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

normativo assicuri continuità ed efficienza all'attività della Commissione e consolidi il percorso di progressivo recupero dell'arretrato.
Nel nuovo assetto la tempestività della decisione cautelare diviene un elemento centrale. L'articolo 18-decies prevede che la trattazione dell'istanza sia fissata alla prima udienza utile, decorsi quindici giorni liberi dal deposito della domanda, mentre l'articolo 18-undecies disciplina la decisione mediante ordinanza collegiale. La formula individua un termine minimo per la trattazione, ma non sembra stabilire un termine massimo entro il quale la CCEPS debba pronunciarsi.
Poiché, nei casi previsti dall'articolo 18-octies, comma 8, la sospensione degli effetti del provvedimento opera sino alla decisione cautelare, l'assenza di un termine massimo espressamente previsto per l'adozione della decisione sull'istanza cautelare potrebbe tradursi in una durata non prevedibile della fase interinale.

La FNOMCeO propone pertanto di valutare l'introduzione di un termine massimo per la decisione sull'istanza cautelare, eventualmente accompagnato da un criterio di priorità per le controversie aventi ad oggetto sanzioni che incidono direttamente sull'esercizio professionale. La previsione rafforzerebbe la certezza del sistema senza ripristinare l'automatismo generalizzato oggi previsto dall'articolo 53 del d.P.R. n. 221 del 1950.

Il nuovo regime rende necessario considerare espressamente anche la posizione degli Ordini territoriali, nell'ambito dei quali le competenti commissioni di albo sono chiamate dalla legge ad adottare e dare esecuzione ai provvedimenti disciplinari. In assenza di una causa legale di sospensione, l'OMCeO è tenuto a dare esecuzione al provvedimento disciplinare efficace. Qualora quest'ultimo venga successivamente annullato o riformato in sede giurisdizionale, possono tuttavia essere avanzate pretese risarcitorie in relazione agli effetti prodotti dalla sanzione nel periodo precedente alla decisione della CCEPS.
Il successivo annullamento o la riforma della sanzione non determinano, di per sé, una responsabilità risarcitoria dell'Ordine, che presuppone la verifica degli

elementi richiesti dall'ordinamento. Resta tuttavia concreto il rischio di contenzioso, soprattutto in presenza di sanzioni, quali la sospensione dall'esercizio professionale o la radiazione, suscettibili di produrre conseguenze particolarmente rilevanti sull'attività professionale e sulla posizione economica dell'iscritto.

A tale profilo si aggiunge una possibile ricaduta economica e organizzativa sugli Ordini territoriali. Una maggiore esposizione a richieste risarcitorie può incidere sulle esigenze di copertura assicurativa degli enti, tanto sul versante della responsabilità civile quanto su quello della tutela legale necessaria per fronteggiare eventuali azioni giudiziarie. L'ampliamento dell'area di rischio potrebbe quindi riflettersi sulle condizioni e sui costi delle relative polizze, con ulteriori oneri a carico degli OMCeO. Tale effetto va considerato con prudenza, non potendosi predeterminare in via generale l'andamento dei premi assicurativi, ma costituisce una possibile conseguenza applicativa del nuovo assetto.

La FNOMCeO ritiene pertanto opportuno che, nell'ambito del disegno di legge, sia introdotta una specifica clausola di salvaguardia volta ad assicurare certezza giuridica agli Ordini territoriali, le cui competenti commissioni di albo sono chiamate a dare esecuzione ai provvedimenti disciplinari efficaci. La previsione dovrebbe chiarire che la doverosa esecuzione del provvedimento disciplinare, effettuata dall'Ordine competente in conformità alla legge, non possa costituire, per il solo fatto della successiva riforma o dell'annullamento del provvedimento, autonoma fonte di responsabilità risarcitoria dell'ente.

Una simile disposizione non determinerebbe alcuna forma di esenzione generalizzata da responsabilità, restando ferme le ordinarie regole applicabili alle eventuali condotte illecite autonomamente imputabili all'Ordine, ma consentirebbe di distinguere queste ultime dalla mera esecuzione di un provvedimento disciplinare efficace, adottato nell'esercizio della funzione pubblicistica attribuita dalla legge agli enti ordinistici.

A tal fine, la FNOMCeO sottopone alla valutazione della Commissione l'opportunità di inserire nel disegno di legge una disposizione del seguente tenore:

"L'esecuzione del provvedimento disciplinare da parte dell'Ordine

competente, effettuata in conformità alle disposizioni del presente decreto, non costituisce, per il solo fatto della successiva riforma o dell'annullamento del provvedimento, autonoma fonte di responsabilità risarcitoria dell'Ordine, ferme restando le ordinarie regole in materia di responsabilità per fatto illecito."

Sotto un distinto profilo, considerato che l'attuale formulazione disciplina espressamente la possibilità per gli Ordini e le Federazioni nazionali di stare in giudizio mediante personale dipendente munito dei requisiti previsti e della delega del legale rappresentante, appare opportuno precisare che resta ferma anche la facoltà degli enti di avvalersi di un difensore di fiducia, in continuità con la prassi già seguita nei giudizi dinanzi alla CCEPS.

Un ulteriore profilo di particolare interesse riguarda l'articolo 19-quater. La disposizione stabilisce che la pendenza del procedimento disciplinare o del procedimento penale non osta alla cancellazione volontaria dall'Albo e, nello stesso tempo, assicura la prosecuzione del procedimento dinanzi all'Ordine territoriale o, se è stata proposta impugnazione, dinanzi alla CCEPS. La sanzione eventualmente irrogata è destinata ad essere eseguita in occasione della successiva iscrizione.

La soluzione si colloca nel solco dei principi affermati dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 70 del 2025, pronunciata con riferimento alla disciplina della professione forense, e risponde all'esigenza di conciliare la possibilità per il professionista di ottenere la cancellazione volontaria con la necessità di impedire che tale scelta venga utilizzata per arrestare il procedimento o eludere gli effetti dell'azione disciplinare.

La FNOMCeO aveva già affrontato la questione sul piano ordinamentale. Con deliberazione del Consiglio nazionale n. 3 del 3 giugno 2026 è stato modificato il Regolamento per la gestione del sistema anagrafe Albo Unico Nazionale dei medici chirurghi e Albo Unico Nazionale degli odontoiatri, introducendo una disciplina specifica per la gestione delle cancellazioni e dei trasferimenti in pendenza di procedimento disciplinare o penale.

La relazione illustrativa dell'A.C. 2880 evidenzia che l'articolo 19-quater è volto a contrastare comportamenti diretti a vanificare l'azione disciplinare mediante la cancellazione volontaria dall'Albo. La soluzione normativa

risulta coerente con l'esigenza già rappresentata dalla FNOMCeO di evitare che la cancellazione possa determinare effetti elusivi rispetto all'esercizio della potestà disciplinare.
La FNOMCeO esprime quindi una valutazione favorevole sull'impianto dell'articolo 19-quater e ritiene opportuno preservarne la struttura, assicurando al contempo un espresso coordinamento con la disciplina ordinamentale e regolamentare che resterà vigente a seguito delle abrogazioni previste dal disegno di legge e con i meccanismi di comunicazione e di interoperabilità informativa tra Ordine di provenienza, Federazione e Ordine presso il quale intervenga una successiva iscrizione.
Merita inoltre una verifica tecnico-redazionale il comma 3 dell'articolo 19-quater. Sotto un primo profilo, la relazione illustrativa riconduce la disposizione alla sospensione dei termini di prescrizione dell'azione disciplinare, mentre l'articolato fa riferimento ai termini di prescrizione della sanzione disciplinare irrogata all'esito del procedimento. Appare pertanto opportuno chiarire in modo univoco l'oggetto della prescrizione cui la disposizione intende riferirsi. Sotto un ulteriore profilo, il comma 3 stabilisce che i termini siano "sospesi" e, al tempo stesso, che "iniziano nuovamente a decorrere" con la nuova iscrizione. Anche sotto tale aspetto sarebbe opportuno precisare se il legislatore intenda configurare una sospensione, con ripresa del termine residuo, ovvero una nuova decorrenza integrale del termine, evitando possibili incertezze applicative.

Il disegno di legge interviene anche sulla composizione della CCEPS. Con riferimento alla previsione di un componente effettivo e di un componente supplente scelti tra i membri del Consiglio superiore di sanità, il dossier parlamentare, dopo aver richiamato i principi affermati dalla Corte costituzionale in materia di indipendenza e imparzialità della Commissione, segnala l'opportunità di un approfondimento.
In tale prospettiva, la FNOMCeO ritiene opportuno richiamare l'attenzione su tale profilo, rimettendo alle valutazioni del legislatore l'eventuale approfondimento della disposizione, al fine di assicurare che la composizione della Commissione risulti pienamente coerente con i principi di indipendenza, imparzialità e terzietà propri dell'esercizio della funzione giurisdizionale.

Con riferimento alle spese di funzionamento della Commissione centrale e della relativa segreteria, la FNOMCeO prende atto della conferma del modello già previsto dalla disciplina vigente, che pone i relativi oneri a carico delle Federazioni nazionali.
In considerazione del rafforzamento organizzativo e funzionale della Commissione previsto dalla riforma, appare opportuno che la determinazione del contributo a carico delle Federazioni nazionali sia improntata a criteri di trasparenza, proporzionalità e stretta correlazione con i costi effettivi di funzionamento, assicurando altresì un'adeguata prevedibilità degli oneri finanziari.

Inoltre, il disegno di legge distingue correttamente il regime dei provvedimenti disciplinari adottati dagli Ordini da quello delle decisioni della CCEPS. L'articolo 18-sexiesdecies, comma 4, stabilisce che la decisione della Commissione è immediatamente esecutiva tra le parti, mentre l'articolo 19 prevede che il ricorso per cassazione non abbia effetto sospensivo. La previsione rende espressa sul piano normativo una regola già affermata dalla giurisprudenza di legittimità e contribuisce alla certezza del sistema.

Sintesi delle osservazioni e delle proposte della FNOMCeO

La FNOMCeO condivide l'esigenza, sottesa all'intervento di riforma, di assicurare maggiore efficienza al funzionamento della CCEPS e di favorire una più tempestiva definizione del contenzioso. Alla luce delle considerazioni esposte, ritiene tuttavia necessario che tale obiettivo sia perseguito assicurando un equilibrato rapporto tra effettività dell'azione disciplinare, tutela del professionista e certezza della posizione degli Ordini territoriali chiamati a dare esecuzione ai provvedimenti disciplinari.

In tale prospettiva, la Federazione richiama in particolare l'attenzione della Commissione sulla necessità di garantire tempi certi per la decisione cautelare e un'adeguata tutela degli OMCeO rispetto alle conseguenze derivanti dalla doverosa esecuzione dei provvedimenti disciplinari efficaci. In questo quadro, si formulano le seguenti osservazioni e proposte:

1. Natura del procedimento disciplinare. La riforma deve essere letta

tenendo conto che la fase dinanzi all'OMCeO ha natura amministrativa e che il primo vaglio giurisdizionale interviene dinanzi alla CCEPS.

2. Tutela cautelare. È condivisibile il superamento della sospensione automatica collegata alla mera proposizione del ricorso, mantenendo una tutela rafforzata in presenza dell'istanza cautelare nei casi previsti dalla legge.

3. Tempi della cautelare. Si propone di valutare un termine massimo per la decisione sull'istanza cautelare, così da assicurare certezza tanto al professionista quanto all'Ordine.

4. Tutela degli OMCeO. La FNOMCeO propone l'introduzione di una specifica clausola di salvaguardia volta a chiarire che la corretta e doverosa esecuzione di un provvedimento disciplinare efficace non costituisce, per il solo fatto della sua successiva riforma o del suo annullamento, autonoma fonte di responsabilità risarcitoria dell'Ordine, ferme restando le ordinarie regole di responsabilità per eventuali condotte illecite autonomamente imputabili all'ente. Si ritiene altresì opportuno precisare che resta ferma la facoltà degli Ordini e delle Federazioni nazionali di avvalersi di un difensore di fiducia nei giudizi dinanzi alla CCEPS.

5. Cancellazione volontaria. Si esprime valutazione favorevole sull'impianto dell'articolo 19-quater, la cui finalità di contrastare possibili effetti elusivi connessi alla cancellazione volontaria risulta coerente con l'esigenza già affrontata dalla FNOMCeO sul piano regolamentare.

6. Coordinamento e prescrizione. Si propone di coordinare espressamente la nuova disciplina con le disposizioni del d.P.R. n. 221 del 1950 che restano applicabili, chiarendo altresì il meccanismo prescrizionale previsto dall'articolo 19-quater, comma 3, nonché i flussi informativi in caso di nuova iscrizione.

7. Composizione della CCEPS. Si ritiene opportuno un ulteriore approfondimento della disposizione relativa al componente scelto tra i membri del Consiglio superiore di sanità, alla luce dei principi costituzionali di indipendenza, imparzialità e terzietà dell'organo giurisdizionale.

8. Spese di funzionamento. Ferma la conferma del modello vigente, si auspica che la determinazione dei contributi a carico delle Federazioni nazionali sia improntata a criteri di trasparenza, proporzionalità, correlazione ai costi effettivi e prevedibilità degli oneri.

9. Ricadute assicurative. Nella valutazione dell'impatto della riforma va considerata anche la possibile maggiore esposizione degli OMCeO al contenzioso e la conseguente incidenza sulle esigenze e sui costi delle coperture assicurative e di tutela legale.

In conclusione, si esprime una valutazione complessivamente favorevole sull'intervento di riforma, che affronta alcune delle principali criticità emerse nel funzionamento della Commissione centrale e recepisce, su aspetti significativi, indicazioni già rappresentate dalla Federazione nel corso dell'istruttoria.
Nel condividere, pertanto, le finalità complessive del disegno di legge, la FNOMCeO auspica che le osservazioni formulate nella presente relazione possano essere tenute in considerazione nel prosieguo dell'iter parlamentare e che le proposte di modifica avanzate possano trovare accoglimento, nella prospettiva di assicurare un assetto equilibrato ed efficace del sistema della tutela disciplinare e del relativo sindacato giurisdizionale, capace di coniugare la tutela dell'interesse pubblico, le garanzie degli iscritti e la necessaria certezza nell'esercizio delle funzioni attribuite agli Ordini professionali.
La Federazione conferma, infine, la propria piena disponibilità a fornire ogni ulteriore contributo tecnico e istituzionale che la Commissione riterrà utile ai fini del prosieguo dell'esame del provvedimento.

LA FNOMCeO