

Numero 01326/2022 e data 29/07/2022 Spedizione



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Consiglio di Stato

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza di Sezione del 19 luglio 2022

NUMERO AFFARE 01035/2022

OGGETTO:

Ministero della salute

Schema di decreto del Ministro della salute di istituzione degli Ordini territoriali della professione sanitaria di fisioterapista e della Federazione nazionale degli Ordini della professione sanitaria di fisioterapista;

LA SEZIONE

Vista la nota di trasmissione della relazione prot. n. 3966 in data 5 luglio 2022, con la quale il Ministero della salute ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Giuseppa Carluccio;

Premesso

1. Oggetto di esame è lo schema di decreto del Ministro della salute, in attuazione dell'art. 4, comma 9, lett. d), della l. 11 gennaio del 2018, n. 3, secondo il quale *“nel caso in cui il numero degli iscritti a un albo sia*

*superiore a cinquantamila unità, il rappresentante legale dell'albo può richiedere al Ministero della salute l'istituzione di un nuovo **Ordine** che assuma la denominazione corrispondente alla professione sanitaria svolta; la costituzione del nuovo **Ordine** avviene secondo modalità e termini stabiliti con decreto del Ministro della salute emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400 , senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica”.*

2. Il Presidente della Commissione dell'Albo nazionale dei **fisioterapisti** - con nota del 10 dicembre 2020 - ha chiesto l'avvio del procedimento per la costituzione dell'**Ordine** della professione sanitaria dei **fisioterapisti**, risultando iscritti 63.088 professionisti nel relativo Albo, e risultando 83 iscritti nell'elenco speciale ad esaurimento costituito *ex art.* 1 del d.m. del Ministro della salute 9 agosto 2019. Sulla base di tale presupposto, ha evidenziato la necessità che la professione di fisioterapista possa, attraverso l'**Ordine** professionale, fornire uno specifico e distinto apporto per la promozione e tutela della salute collettiva.

3. Lo schema di decreto è stato trasmesso dal capo dell'ufficio legislativo, autorizzato dal Ministro. Esso è corredato: - dalla nota di richiesta suddetta; - dalla relazione illustrativa; - dall'analisi tecnico-normativa (ATN); - dalla relazione tecnica - dall'analisi di impatto della regolazione (AIR).

4. Lo schema si compone di cinque articoli.

4.1. L'art. 1 (*Istituzione degli Ordini della Professione sanitaria di Fisioterapista*) istituisce 38 Ordini territoriali, suddivisi in Ordini interregionali, regionali, interprovinciali e provinciali, presso i quali confluiscono (commi 4 e 5) gli Albi di fisioterapista esistenti presso gli Ordini dei tecnici sanitari di radiologia medica e delle professioni sanitarie tecniche, della riabilitazione e della prevenzione, nonché gli

elenchi speciali ad esaurimento per lo svolgimento delle attività professionali previste dal profilo della professione sanitaria di fisioterapista, di cui all'articolo 1, comma 1, lett. i) del d.m. del Ministro della salute del 9 agosto 2019. Inoltre, dispone l'applicazione degli articoli 1, 2, 3, 4, 5 e 6 del d.lgs. CPS, 13 settembre 1946, n. 233, come sostituiti dall'art. 1, comma 1, della l. n. 3 del 2018.

4.2. L'art. 2 (*Istituzione della Federazione nazionale degli Ordini della Professione sanitaria di Fisioterapista*) istituisce la Federazione nazionale e dispone l'applicazione degli articoli 1, 7 e 8 del d.lgs. CPS, n. 233 del 1946, come sostituiti dall'art. 1, comma 1, della l. n. 3 del 2018.

4.3. Per le elezioni dei componenti degli organi degli istituendi Ordini e della istituenda Federazione (rispettivamente, art. 1, comma 3, Consiglio direttivo e Collegio dei revisori; art. 2, comma 2, Comitato Centrale e Collegio dei revisori), si dispone l'applicazione delle procedure di cui al d.m. del Ministro della salute 15 marzo 2018.

4.4. L'art. 3 (*Avvicendamento nei rapporti attivi e passivi*) disciplina, solo rispetto ai **fisioterapisti**, l'avvicendamento dei nuovi Ordini e della nuova Federazione nei rapporti attivi e passivi degli Ordini dei tecnici sanitari di radiologia medica e delle professioni sanitarie tecniche, della riabilitazione e della prevenzione e della corrispondente Federazione nazionale, nonché delle Commissioni di Albo territoriali e della Commissione di Albo nazionale.

4.5. L'art. 4 (*Disposizioni transitorie: elezioni e funzionalità degli Ordini e della Federazione nazionale*) disciplina la fase transitoria, prevedendo due Commissioni straordinarie, alle quali – nelle more della elezione dei nuovi organi direttivi della Federazione e degli Ordini territoriali – conferisce, rispettivamente, le attribuzioni riservate al Comitato centrale e quelle riservate al Consiglio direttivo.

4.6. L'art. 5 (*Invarianza di oneri*) prevede la clausola di invarianza finanziaria, atteso che l'attuazione è rimessa agli Enti interessati, con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.

Considerato

1. *Il contesto normativo*

Il contesto nel quale si inserisce l'istituzione degli Ordini territoriali dei **fisioterapisti** e della corrispondente Federazione nazionale tra gli stessi è quello del riordino della disciplina degli Ordini delle professioni sanitarie, previsto dalla legge n. 3 del 2018.

1.1. L'obiettivo del riordino è perseguito dall'art. 4 della legge del 2018, con il quale:

- a) si sostituiscono (comma 1,) gli articoli da 1 a 8 del d.lgs. n. 233 del 1946, contenente la "*Ricostituzione degli ordini delle professioni sanitarie*" oltre che "*la disciplina dell'esercizio delle professioni*", dettando una normativa comune per gli Ordini e le Federazioni (dalla individuazione della natura e delle funzioni di tali enti, ai loro organi con le relative attribuzioni, alle elezioni e allo scioglimento degli stessi, agli Albi con le condizioni di iscrizione e cancellazione e la possibile compresenza di più Albi nell'ambito dello stesso **Ordine**);
- b) si prevede (comma 2) un raccordo tra Federazioni e Consiglio superiore di sanità;
- c) si dispone (commi 3 e 4) che per gli Ordini e le Federazioni esistenti il rinnovo degli organi avviene secondo le disposizioni dello stesso articolo 4 e dei regolamenti attuativi di cui al successivo comma 5;

1.2. Il riordino è perseguito anche implementando gli Ordini mediante la trasformazione dei collegi esistenti, ed infatti:

- a) a partire dalla data di entrata in vigore della legge, si dispone [comma 9, alinea e lett. a), b) e c)] la trasformazione dei collegi delle

professioni sanitarie esistenti e delle loro Federazioni (se esistenti) in ordini professionali; si individua il nome delle nuove Federazioni (comma 11) e si prevede (comma 12) l'applicabilità ai nuovi Ordini del d.lgs. n. 233 del 1946, come sostituito dal comma 1 dallo stesso art. 4;

- b) in particolare, ai fini di interesse (comma 9, lett. c), si prevede che “*i collegi dei tecnici sanitari di radiologia medica [sono trasformati] in Ordini dei tecnici sanitari di radiologia medica e delle professioni sanitarie tecniche, della riabilitazione e della prevenzione*” e che “*La professione di assistente sanitario confluisce nell'**Ordine** di cui al comma 9, lettera c), del presente articolo ai sensi dell'articolo 4 della legge 1° febbraio 2006, n. 43*” (comma 10);

- c) inoltre (comma 13), si dispone che con d.m. del Ministro della salute (che è stato emanato il 13 marzo 2018), siano istituiti i nuovi Albi “*delle professioni sanitarie tecniche, della riabilitazione e della prevenzione*”, che si aggiungono a quelli esistenti “*dei tecnici sanitari di radiologia medica*” e “*degli assistenti sanitari*” presso i nuovi Ordini, istituiti con trasformazione dei collegi esistenti dalla suddetta lett. c) del comma 9;

- d) per gli iscritti ad Albi facenti parte di Ordini compositi si prevede (comma 9, lett. d) la procedura per la costituzione di un autonomo **Ordine**, che è la norma di legge già richiamata quale fondante il potere regolamentare dello schema di decreto in esame concernente i **fisioterapisti**, rientranti nell'area delle professioni della riabilitazione.

1.3. Il riordino normativo è pure perseguito:

a) con la generale previsione (comma 5) di nuove disposizioni attuative “*di cui al presente articolo*”, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge, “*mediante uno o più regolamenti adottati con decreto del Ministro della salute ai sensi dell' articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di*

Bolzano e previo parere delle Federazioni nazionali interessate, da esprimere entro trenta giorni dalla richiesta”;

b) con l’elencazione (comma 6) delle materie demandate agli statuti delle Federazioni, diverse da quelle contenute nell’elenco del rinvio ai regolamenti di cui al comma 5, posto che quest’ultimo comma ha per oggetto le Federazioni solo per le norme concernenti l’elezione degli organi (lett. a), nonché la riscossione ed erogazione dei contributi, la gestione amministrativa e contabile (lett. d).

1.3.1. Che si tratti di riordino emerge dai commi immediatamente successivi, dove si prevede, rispettivamente:

- a) una abrogazione implicita differita delle disposizioni del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 5 aprile 1950, n. 221, che si applicano, per quanto compatibili, solo “*Fino alla data di entrata in vigore dei regolamenti e degli statuti di cui rispettivamente ai commi 5 e 6*” (comma 7);
- b) una abrogazione esplicita differita di alcuni articoli (20, 22, 23, 24, 25, 26, 27 e 28) del d.lgs. CPS n. 233 del 1946, “*A decorrere dalla data di entrata in vigore dei regolamenti e degli statuti di cui rispettivamente ai commi 5 e 6*” (comma 8).

1.4. Come si chiarirà nel prosieguo, queste ultime disposizioni dell’art. 4, le quali - per quel che consta alla Sezione - appaiono non attuate, fanno emergere una incompiutezza del quadro normativo entro cui si iscrive lo schema di regolamento in oggetto.

2. Le criticità a carattere generale

2.1. La condivisione dello schema di decreto con i rappresentanti della Federazione nazionale degli Ordini dei tecnici sanitari di radiologia medica e delle professioni sanitarie tecniche, della riabilitazione e della prevenzione e i rappresentanti della Commissione dell'Albo nazionale dei fisioterapisti

2.1.1. L'amministrazione ha affermato che il contenuto dello schema di decreto costituisce il risultato condiviso degli incontri convocati a tal fine con i rappresentanti suddetti. Tuttavia: - da un lato non ha documentato in alcun modo tale fase preparatoria; - dall'altro non ha in alcun modo riferito i contenuti di tale condivisione. Tanto ha inciso sulla trasparenza del processo decisionale, innanzitutto rispetto ai professionisti direttamente interessati. Inoltre, ha reso non immediatamente intellegibile la portata prescrittiva di alcune disposizioni attuative.

2.1.2. Nel prosieguo della trattazione dei singoli articoli dello schema, si metteranno in evidenza entrambi i profili di criticità.

2.1.3. Pertanto, è necessario che l'Amministrazione provveda ad integrare a tal fine la relazione, anche in collegamento con le criticità che emergono in alcuni articoli.

2.2. La possibile riferibilità dei commi da 5 a 8 dell'articolo 4 anche ai nuovi Ordini professionali istituiti e l'incompletezza del quadro normativo entro il quale si inserisce lo schema di decreto.

2.2.1. Ritene la Sezione che la formulazione letterale dei commi 5 e 6 dell'art. 4 in argomento, unitamente a considerazioni di carattere sistematico ricavabili dallo stesso articolo 4, consentano di sostenere che il riordino perseguito tramite i regolamenti di cui al comma 5 e gli statuti di cui al comma 6, con gli effetti previsti dai successivi commi 7 e 8, sia riferibile sia agli Ordini e Federazioni esistenti, sia a quelli istituiti dallo stesso articolo 4, con il comma 9, e disciplinati dai successivi commi sino al 14.

Infatti, l'alea del comma 5 è riferito "*All'attuazione delle disposizioni di cui al presente articolo...*", l'alea del comma 6, in termini generali dispone "*Lo statuto delle Federazioni nazionali, approvato dai Consigli nazionali definisce: ...*".

Inoltre, in un'ottica sistematica, non appare del tutto priva di rilievo la circostanza che il legislatore del 2018 ha ripreso una delega non esercitata tempestivamente, concernente la trasformazione dei collegi professionali esistenti in ambito sanitario (cfr. artt. 1 e 4, lett. a) della l. n. 43 del 2006, contenente “*Disposizioni in materia di professioni sanitarie infermieristiche, ostetrica, riabilitative, tecnico-sanitarie e della prevenzione e delega al Governo per l'istituzione dei relativi ordini professionali.*”).

Ancora, rileva la circostanza che le materie le cui disposizioni attuative sono demandate ai regolamenti di cui al comma 5 e agli statuti di cui al comma 6 dell'art. 4, rientrano tra quelle risultanti dagli artt. da 1 a 8 del d.lgs. C.P.S. n. 233 del 1946, come sostituiti dallo stesso art. 4, comma 1. Senza tralasciare che le suddette disposizioni normative, come novellate nel 2018, si applicano anche ai nuovi ordini istituiti mediante la trasformazione dei collegi professionali, attesa l'espressa previsione in tal senso del comma 12 dello stesso art. 4.

Infine, l'art. 1, comma 1 del d.lgs. del 1946, come sostituito dall'art. 4, comma 1, della legge del 2018, elenca sia gli Ordini esistenti, sia quelli istituiti con la trasformazione dei collegi, sia altri **Ordine** istituiti da altri articoli della stessa legge del 2018, quali quello dei fisici e dei chimici e dei biologi (cfr. art. 8 e art. 9 della l. n. 3 del 2018).

2.2.2. Sempre nell'ottica della esigenza del riordino della normativa preesistente adottata dal legislatore del 2018, non appare irrilevante - rispetto alle abrogazioni previste di cui si è detto - la circostanza che, anche se solo rispetto all'intera riformulazione del d.P.R. n. 221 del 1950, di attuazione del d.lgs. n. 233 del 1946, l'esigenza di un adeguamento della disciplina attuativa esistente fosse già emersa da tempo, senza pervenire ad alcun intervento riformatore, come risulta dal mancato seguito al Parere della Sezione Consultiva per gli atti normativi

n. 5428 del 2005, favorevole con osservazioni, e dai precedenti pareri interlocutori del 2002 e del 2003, ivi richiamati.

2.2.3. La Sezione non può esimersi dal rilevare che nelle relazioni allegate allo schema di decreto non è contenuto neanche un cenno ai commi in esame dello stesso art. 4.

Allo stato, per quel che emerge dalla consultazione delle leggi vigenti, non risulta emanato alcun regolamento ai sensi del comma 5. Né rientra tra le attribuzioni della Sezione la verifica in **ordine** alla intervenuta emanazione, o meno, degli statuti delle Federazioni.

2.2.4. In assenza di ogni presa di posizione dell'amministrazione proponente e anche a voler ipotizzare una opposta conclusione interpretativa circa l'applicabilità dei commi da 5 a 8 dell'art. 4 ai nuovi Ordini istituiti attraverso la trasformazione dei collegi preesistenti, appare opportuno: - da un lato l'invito rivolto all'amministrazione proponente di provvedere ad una adeguata integrazione della relazione su tale profilo; - dall'altro il coinvolgimento della Presidenza del Consiglio dei ministri.

2.2.5. Infatti, l'emersione dei profili suddetti nel quadro normativo entro cui si inserisce lo schema di decreto di istituzione degli Ordini e della Federazione dei **fisioterapisti**, fonda l'opportunità di coinvolgere la Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per il coordinamento degli affari giuridici e legislativi, ai sensi dell'articolo 58, del R.d. 21 aprile 1942, n. 444, a norma del quale *“quando dall'esame di affari discussi dal Consiglio risulti che la legislazione vigente è in qualche parte oscura, imperfetta o incompleta”*, il Consiglio di Stato ne fa rapporto al Governo.

Anche alla luce delle considerazioni che precedono, la Presidenza del Consiglio potrebbe valutare l'ambito applicativo dei commi suddetti, nonché la mancata emanazione dei regolamenti di attuazione previsti e,

eventualmente, la mancata emanazione di nuovi statuti delle Federazioni in luogo dei regolamenti di organizzazione, anche al fine di verificare la persistente ed attuale necessità o meno delle norme attuative previste dalla legge.

3. Le criticità nell'articolato

Art. 1, comma 2

1. Con tale disposizione sono istituiti 38 Ordini territoriali, suddivisi in Ordini interregionali, regionali, interprovinciali e provinciali.

L'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 233 del 1946, come sostituito dall'art. 4, comma 1 della l. n. 3 del 2018, applicabile secondo quanto stabilito nello stesso schema di decreto, prevede come criterio generale per l'istituzione degli Ordini territoriali le circoscrizioni geografiche corrispondenti alle province; nel secondo periodo, prevede che *“il Ministero della salute, d'intesa con le rispettive Federazioni nazionali e sentiti gli Ordini interessati, può disporre che un **Ordine** abbia per competenza territoriale due o più circoscrizioni geografiche confinanti ovvero una o più regioni”*.

2. In assenza di ogni esplicitazione nelle relazioni, si potrebbe desumere che le ripartizioni territoriali degli ordini risultanti dalla disposizione attuativa siano state concordate negli incontri con la Federazione dell'**Ordine** composito, nel quale sino ad ora sono stati ricompresi i **fisioterapisti**, e la Commissione di Albo nazionale dei **fisioterapisti**, e, quindi, che siano il risultato delle intese con il Ministero.

2.1. Tuttavia, la mancanza di motivazione concernente i criteri che hanno fondato la scelta della distribuzione territoriale incide sulla trasparenza del processo decisionale a tutela degli stessi professionisti interessati, e, inoltre, impedisce ogni controllo di legittimità rispetto ai criteri di deroga individuati nell'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 233 del 1946, cit.

Pertanto, si invita l'amministrazione ad integrare la relazione illustrativa.

Art. 1, commi 4 e 5

1. Secondo le disposizioni in esame, negli Ordini territoriali confluiscono gli Albi di fisioterapista esistenti presso gli Ordini dei tecnici sanitari di radiologia medica e delle professioni sanitarie tecniche, della riabilitazione e della prevenzione, nonché gli elenchi speciali ad esaurimento per lo svolgimento delle attività professionali previste dal profilo della professione sanitaria di fisioterapista, di cui all'articolo 1, comma 1, lett. i) del d.m. del Ministro della salute del 9 agosto 2019.

2. La Sezione, in assenza di ogni indicazione esplicita nella relazione, rileva che la diversità dell'*incipit* tra il comma 4 e il comma 5, essendo presente solo nel primo "*Alla data di entrata in vigore del presente decreto*", potrebbe ingenerare dubbi sulla valenza di tale previsione rispetto al comma 5. Mentre, il suddetto *incipit* appare necessario anche rispetto alla previsione del comma 5, in assenza di certezza circa la non incidenza applicativa di quest'ultima tipologia di professionisti iscritti. Pertanto, è opportuna la ripetizione dell'*incipit* anche nel comma 5.

Art. 3, comma 1

La Sezione rileva due criticità:

- la prima attiene all'utilizzazione di un termine atecnico quale "*avvicendamento*";
- la seconda attiene alla ambiguità nell'individuazione dei rapporti oggetto di "*avvicendamento*", identificati in quelli "*attivi e passivi intercorsi e consolidati*".

1. La relazione illustrativa così argomenta in **ordine** alla scelta del termine di "*avvicendamento*": "*Per quanto riguarda il riferimento alla figura giuridica dell'avvicendamento, si evidenzia che si è addivenuti a tale soluzione tenuto conto del fatto che, nella fattispecie in esame, si è*

*di fronte ad una vicenda successoria sui generis. Infatti, da un lato, gli enti subentranti succedono nella titolarità e nell'esercizio esclusivo del munus pubblicistico relativo alla tenuta degli albi e in tutto il fascio di rapporti giuridici attivi e passivi, pubblicistici e privatistici connessi alle funzioni assunte. Dall'altro lato, tuttavia, non si tratta di una successione a titolo universale – atteso che la Federazione e gli Ordini originari non si estinguono, ma continuano a svolgere analoghe funzioni con riferimento alle restanti professioni sanitarie – bensì di successione limitata alle situazioni giuridiche pubblicistiche e privatistiche connesse esclusivamente alla gestione del nuovo **ordine** professionale dei **fisioterapisti** e per tale motivo richiama i caratteri della successione a titolo particolare.*

Si è pertanto ritenuto di utilizzare in senso “atecnico” il predetto termine di “avvicendamento”, al fine di descrivere la peculiare vicenda successoria del caso di specie, che non rientra tout court ed in modo univoco né nell'istituto della successione, né in quello del subentro, trattandosi di una fattispecie “ibrida”, che presenta alcuni profili di entrambi gli istituti ed ha al contempo proprie peculiarità.”.

1.1. La disposizione in esame, solo rispetto ai **fisioterapisti**, disciplina l'avvicendamento dei nuovi Ordini e della nuova Federazione nei rapporti attivi e passivi facenti capo agli Ordini compositi e alla corrispondente Federazione nazionale esistenti, che secondo l'ordinamento vigente risultante dall'intervento riformatore del 2018, si intrecciano rispettivamente con le Commissioni di Albo territoriali e con la Commissione di Albo nazionale esistenti; queste ultime, destinate a cessare le loro funzioni con l'istituzione degli Ordini dei **fisioterapisti** e della relativa Federazione.

Le argomentazioni dell'amministrazione non appaiono idonee a spiegare perché, trattandosi di enti pubblici, non sia configurabile un

trasferimento ai nuovi enti, secondo la usuale tipologia della successione del fascio di competenze, compiti e rapporti riferibili ai soli **fisioterapisti**.

2. Quanto all'individuazione dei rapporti oggetto di "avvicendamento", identificati in quelli "attivi e passivi intercorsi e consolidati", la Sezione ritiene che l'espressione utilizzata non sia inequivocabilmente idonea a definire il fascio di rapporti rilevanti, atteso che appare riferirsi solo a quelli definiti. Invece, l'oggetto della successione dovrebbe ricomprendere sia i rapporti definiti che quelli *in itinere*. Solo a titolo di esempio, si ipotizza: un provvedimento disciplinare o una sanzione, oppure il versamento della "tassa annuale", i quali, pur se definiti, possono avere riflessi rilevanti anche successivamente; il solo avvio dei procedimenti per i provvedimenti suddetti o la presentazione della richiesta di iscrizione all'Albo, sicuramente *in itinere*.

3. Rispetto ad entrambe le criticità rilevate, soprattutto rispetto alla seconda, può dirsi che la mancanza di trasparenza nel dar conto del contenuto degli incontri che hanno preceduto la versione finale dello schema di decreto, ha inciso anche sulla intellegibilità della disposizione attuativa.

4. Sulla base delle considerazioni che precedono e anche con l'intento di perseguire una maggiore chiarezza della disposizione, si sottopone alla valutazione dell'amministrazione la proposta di riformulazione che segue:

*"1. Gli Ordini territoriali della professione sanitaria di fisioterapista e la Federazione nazionale degli Ordini della professione sanitaria di fisioterapista succedono in tutti i rapporti attivi e passivi, definitivi e in corso, riguardanti i **fisioterapisti** facenti capo agli Albi territoriali, rispettivamente esistenti con gli Ordini territoriali dei tecnici sanitari di radiologia medica e delle professioni sanitarie tecniche, della*

riabilitazione e della prevenzione e le Commissioni di Albo territoriali della professione sanitaria di fisioterapista, nonché con la Federazione nazionale dei tecnici sanitari di radiologia medica e delle professioni sanitarie tecniche, della riabilitazione e della prevenzione e la Commissione d'Albo nazionale della professione sanitaria di fisioterapista.”.

Art. 3, commi 2 e 3

1. In stretto collegamento, con l’*“avvicendamento”/“successione”* dei nuovi soggetti a quelli preesistenti di cui si è detto, le disposizioni attuative in esame prevedono, rispettivamente, una *“disciplina attuativa dell’avvicendamento”* e *“l’attuazione”* della stessa.

Demandano la prima al Consiglio nazionale della Federazione, su proposta del Comitato centrale, d’intesa con la Commissione straordinaria della Federazione di cui all’art. 4, comma 1. Demandano la seconda agli organi esecutivi esistenti, rispettivamente della Federazione nazionale composita (Comitato centrale) e dei singoli ordini territoriali ricompresi (Consigli direttivi).

1.1. Stabiliscono i tempi, per la predisposizione della disciplina in 30 giorni dall’entrata in vigore dello schema di decreto, per l’attuazione della stessa nei successivi 45 giorni dall’emanazione delle disposizioni attuative; tempi sui quali ci si soffermerà nel prosieguo a proposito della cosiddetta *“messa a terra”* della riforma.

2. Ora preme alla Sezione rilevare l’assenza di contenuti di entrambe le disposizioni attuative, tale da poterle qualificare come *“norme in bianco”*.

2.1. In assenza di ogni esplicitazione nelle relazioni, l’individuazione nella disposizione regolamentare di criteri che orientino la disciplina attuativa demandata appare necessaria, proprio alla luce dell’art. 1, comma 3 del d.lgs n. 233 del 1946, come sostituito dall’art. 4, comma 1

della l. n. 3 del 2018, che elenca le attribuzioni degli Ordini territoriali e delle Federazioni.

Infatti, tale disposizione legislativa, oltre ad attribuzioni a carattere generale [quali a titolo di esempio le lett. f), g), h)] ragionevolmente vevoli a partire dall'applicazione delle nuove regole, prevede attribuzioni che interferiscono direttamente con le posizioni soggettive tutelabili dei professionisti iscritti attualmente all'Albo dei **fisioterapisti** [quali a titolo di esempio le lett. d), i), ed l)]. Allora, un criterio che appare conferente potrebbe consistere nella necessità di distinguere i rapporti definiti da quelli in corso, nonché nella previsione di garanzie idonee a scongiurare il rischio che i tempi previsti per la predisposizione delle disposizioni attuative e per la concreta attuazione delle stesse incidano sui diritti dei professionisti interessati.

2.2. Con riferimento alla autonoma previsione (comma 3) della "attuazione" dell'"*avvicendamento*", in assenza di qualunque esplicazione, potrebbe ipotizzarsi una mera attività materiale di individuazione dei dati concernenti i soli **fisioterapisti** e di trasferimento in concreto dagli organi esistenti a quelli nuovi. Tuttavia, la stessa appare non coerente con la prevedibile esistenza di tali dati presso le Commissioni locali e la Commissione nazionale dei **fisioterapisti**. In definitiva, tale considerazione fa dubitare della stessa necessità della disposizione in esame, anche in considerazione dei tempi previsti, incidenti sulla concreta attuazione della riforma.

2.3. Rispetto ad entrambi i profili esaminati, emerge che la mancata esplicitazione dei contenuti della condivisione dello schema di decreto in esame, della quale si è detto, riverbera effetti anche sulla individuazione dei contenuti delle disposizioni attuative.

Art. 3, comma 4

1. La disposizione prevede la cessazione delle funzioni delle

Commissioni di Albo territoriali e della Commissione di Albo nazionale al momento della “nomina” dei commissari straordinari di cui all’art. 4.

2. Rileva la Sezione che il contenuto della stessa, attinente alla fase transitoria, troverebbe più idonea collocazione nell’art. 4 e non nell’articolo in esame che disciplina unicamente l’“*avvicendamento*” dei nuovi soggetti a quelli esistenti.

Art. 4

1. La prima finalità delle disposizioni transitorie in esame è quella di individuare i soggetti che, nelle more delle procedure elettive dei nuovi organi direttivi degli Ordini territoriali dei **fisioterapisti** e della relativa Federazione, svolgono le funzioni del Comitato centrale della Federazione nazionale degli ordini territoriali (comma 1) e del Consiglio direttivo di ciascun **ordine** territoriale (comma 2).

Strettamente collegata è l’individuazione delle funzioni attribuite, effettuata mediante il richiamo, rispettivamente, dell’art. 8 e dell’art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 233 del 1946, come sostituiti dalla l. n. 3 del 2018.

2. I soggetti della transizione individuati sono due Commissioni straordinarie, le quali, ai sensi del comma 4 dello stesso articolo, cessano dalle loro funzioni con l’insediamento dei nuovi organi direttivi.

Quella relativa alla Federazione è istituita dalla stessa disposizione regolamentare, che assume così l’efficacia di un provvedimento di nomina, ed è stata resa percorribile dalla circostanza che l’amministrazione ha scelto di attribuire le nuove funzioni ad un nuovo soggetto i cui componenti sono individuati nelle persone fisiche che, al momento dell’entrata in vigore dello schema di decreto, compongono la Commissione di Albo nazionale dei **fisioterapisti**.

Quella relativa a ciascun **Ordine** territoriale, composta da tre iscritti all’Albo dei **fisioterapisti**, è nominata - entro 5 giorni dall’entrata in

vigore dello schema di decreto – con provvedimento del Presidente della Commissione straordinaria costituita con la disposizione attuativa della quale si è appena detto, di intesa con le Commissioni di Albo territoriali esistenti.

2.1. La Sezione rileva favorevolmente che la gestione della fase transitoria è stata attribuita ai soggetti degli ordini istituendi dei **fisioterapisti**, nonché che le disposizioni concernenti la nomina dei componenti delle Commissioni straordinarie sono coerenti con la previsione (dell'art. 3, comma 4, dello schema), secondo la quale sia le Commissioni di Albo territoriali sia la Commissione di Albo nazionale cessano le loro funzioni *“a seguito della nomina dei Commissari straordinari di cui all'articolo 4”*.

2.2. Al fine di far risultare più chiaramente nella disposizione attuativa l'effetto di provvedimento di nomina della prima Commissione straordinaria discendente dalla stessa, si sottopone all'amministrazione la riformulazione che segue del comma 1:

“Dalla data di entrata in vigore del presente decreto fino all'insediamento degli organi direttivi della Federazione nazionale degli Ordini della professione sanitaria di fisioterapista, i componenti della Commissione di Albo nazionale della professione sanitaria di fisioterapista, istituita all'interno della Federazione nazionale degli Ordini dei tecnici sanitari di radiologia medica e delle professioni sanitarie tecniche, della riabilitazione e della prevenzione, costituiscono una Commissione straordinaria della Federazione nazionale degli Ordini della professione sanitaria di fisioterapista, con le attribuzioni riservate al Comitato Centrale dall'articolo 8...”

3. Con riferimento alle funzioni del Comitato centrale della Federazione attribuite alla Commissione straordinaria di cui al comma 1, la Sezione rileva la genericità del richiamo all'intero art. 8, del d.lgs. n. 233 del

1946, come sostituito dalla l. n. 3 del 2018, perché può ingenerare dubbi interpretativi.

Infatti, da un lato, non appare dubitabile che si sia inteso assegnare alla Commissione le attribuzioni del Comitato centrale elencate nel comma 15 dell'art. 8, con la conseguenza che sarebbe necessario un richiamo esplicito dello stesso. Dall'altro, la circostanza che compongono la nuova Commissione le persone fisiche che componevano la Commissione di Albo nazionale al momento dell'entrata in vigore dello schema di decreto, può far sorgere il dubbio che alla Commissione transitoria siano state attribuite anche le funzioni che il comma 16, dello stesso art. 8, assegna alle Commissioni di albo nazionali. Dubbio che appare corroborato dalla circostanza che tra queste vi è anche l'esercizio del potere disciplinare (comma 16, lett. b) che, nel caso di mancata estensione di tale comma, resterebbe senza regolamentazione nella fase transitoria.

4. Anche con riferimento alle funzioni del Consiglio direttivo di ciascun **Ordine** territoriale, attribuite alla Commissione straordinaria di cui al comma 2, la Sezione rileva delle criticità.

Infatti, questa Commissione straordinaria: - da un lato ha inequivocabilmente il potere di *“convocare l'assemblea per l'elezione degli Organi direttivi da tenersi entro quarantacinque giorni dalla attuazione dell'avvicendamento di cui all'articolo 3”* dello schema di decreto; - dall'altro, per effetto del richiamo espresso dell'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 233 del 1946, come sostituito dalla l. n. 3 del 2018, ha le attribuzioni del Consiglio direttivo di ciascun **Ordine**, le quali all'evidenza comprendono sia poteri di ordinaria che di straordinaria amministrazione, e, nel contempo, ha l'incarico *“di amministrare l'Ordine, con i poteri di ordinaria amministrazione”*, secondo l'espressione letterale utilizzata nella disposizione di attuazione in

esame. Pertanto, non risulta chiaramente individuato come si coniugano il richiamo dell'intero comma 1 dell'art. 3 e la delimitazione dei poteri all'ordinaria amministrazione e sarebbe opportuna una riformulazione che, come appare probabile, faccia emergere la perimetrazione dell'elenco secondo il criterio dell'ordinaria amministrazione, anche provvedendo all'eventuale elencazioni delle attribuzioni.

4.1. Inoltre, in collegamento con quanto rilevato rispetto alle funzioni disciplinari eventualmente attribuibili alla Commissione straordinaria di cui al comma 1, la Sezione segnala che in questo caso appare del tutto assente ogni attribuzione transitoria in una materia delicata, attualmente assegnata alle Commissioni di albo di ciascun **ordine** territoriale (cfr. art. 3, comma 2, lett. c) del d.lgs. n. 233 del 1946, come sostituito dalla l. n. 3 del 2018).

5. Sulla base delle considerazioni che precedono e in assenza di ogni esplicitazione nelle relazioni anche rispetto alle interlocuzioni che hanno preceduto la predisposizione dello schema di decreto, si invita l'amministrazione a valutare le criticità evidenziate, provvedendo ad una integrazione delle relazioni e ad una più precisa formulazione delle disposizioni attuative, senza trascurare il profilo disciplinare e sanzionatorio.

*4. I tempi della fase transitoria e l'attuazione in concreto della riforma con l'insediamento dei nuovi organi direttivi dei **fisioterapisti***

1. Dalle disposizioni attuative dello schema di decreto emerge una stretta concatenazione tra il termine “*perentorio*” di 30 giorni, previsto per la definizione della “*disciplina attuativa dell'avvicendamento*” (art. 3, comma 2), quello di 45 giorni per l'attuazione dell'avvicendamento (art. 3, comma 3), decorrente dall'emanazione delle disposizioni attuative di cui al comma 2, e le procedure elettive dei nuovi organi direttivi.

Infatti, l'art. 4, comma 2, collega la convocazione dell'assemblea per

l'elezione degli organi direttivi degli Ordini territoriali – attribuita alla Commissione straordinaria nominata ai sensi dello stesso comma – all'attuazione dell'avvicendamento di cui all'art. 3 (comma 3), prescrivendo che l'assemblea deve tenersi entro 45 giorni dall'avvenuta attuazione. Nel contempo, l'art. 4, comma 3, subordina le operazioni elettorali per la prima elezione degli organi della Federazione all'avvenuto completamento della elezione degli organi territoriali, prescrivendo che devono svolgersi nei successivi 45 giorni.

2. Rileva la Sezione che il mancato rispetto dei termini previsti dall'art. 3 - concatenati logicamente tra di loro posto che se non è stata definita la disciplina attuativa (di cui al comma 2) non può neanche logicamente configurarsi l'“attuazione” dell'“avvicendamento” (di cui al comma 3) – è destinato a condizionare sia lo svolgimento delle elezioni degli organi direttivi territoriali (art. 4, comma 2), che, indirettamente, le operazioni elettorali per le prime elezioni degli organi direttivi della Federazione (art. 4, comma 3).

La conseguenza è che le Commissioni straordinarie potrebbero continuare ad operare per un tempo non predefinito, dato che, correttamente, cessano dalle funzioni solo con l'insediamento dei nuovi organi direttivi. In definitiva, ad essere incisa è l'effettiva “messa a terra” della riforma voluta dalla legge e perseguita dallo schema di decreto.

3. Dall'assenza nelle relazioni di ogni considerazione su tale profilo, può desumersi che l'amministrazione non lo abbia valutato. Stante il carattere essenziale dello stesso, si invita l'amministrazione ad affrontarlo e, nello spirito di leale collaborazione, si prospetta la possibilità di prevedere un articolo aggiuntivo per l'entrata in vigore differita dello schema di decreto: - ancorando il termine per la predisposizione delle disposizioni attuative dell'“avvicendamento” di cui all'art. 3, comma 2, all'entrata in vigore differita; - valutando se è

veramente in concreto necessario un ulteriore termine per l'“attuazione” dell'avvicendamento, stante quanto si è in precedenza osservato in riferimento all'art. 3, comma 3; - facendo decorrere il termine di 45 giorni per la convocazione dell'assemblea per l'elezione degli organi direttivi territoriali dall'entrata in vigore dal decreto.

5. *Il monitoraggio*

1. Secondo quanto risulta dall'AIR, responsabili del monitoraggio dell'intervento normativo sono sia gli originari Ordini territoriali compositi e la relativa Federazione, sia gli Ordini territoriali e la Federazione dei **fisioterapisti** istituendi con lo schema di decreto.

2. Ritiene la Sezione che il profilo messo in rilievo concernente i rischi di un differimento dell'effettiva attuazione dell'intervento riformatore, fonda la necessità di una disposizione attuativa concernente il monitoraggio dei tempi della fase transitoria, valutando anche se non sia opportuno richiamare la vigilanza del Ministero della salute, attribuita in termini generali dalla legge, ai sensi dell'art. 1, comma 2, lett. b), del d.lgs del 1946, come sostituito dall' art. 4, comma 1, della l. del 2018.

6. *I profili di tecnica redazionale*

Preambolo

Al primo Visto, di seguito, aggiungere “, ed in particolare gli artt. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 8, come sostituiti dall'articolo 4, comma 1, della legge 11 gennaio 2018, n. 3 recante “Delega al Governo in materia di sperimentazione clinica di medicinali nonché disposizioni per il riordino delle professioni sanitarie e per la dirigenza sanitaria del Ministero della salute”;

Al primo Vista, espungere “recante “Delega al Governo in materia di sperimentazione clinica di medicinali nonché disposizioni per il riordino delle professioni sanitarie e per la dirigenza sanitaria del Ministero della salute”;

Al settimo Visto, sostituire “n. 75” con “n. 175”, trattandosi di refuso.

Articolato

La Sezione, in generale, rileva: - un uso improprio, anche differenziato all'interno dello schema di decreto, nell'utilizzo del carattere maiuscolo e minuscolo; - modalità diverse di individuazione dello stesso organo (per esempio, Commissione d'Albo e Commissione di Albo)

Una osservazione concerne più articoli: art. 1, comma 1, alinea; art. 2, comma 1; art. 4, comma 1 e comma 2.

In questi articoli, il richiamo agli articoli del d.lgs. CPS n. 233 del 1946 è impreciso, atteso che nelle disposizioni dello schema di decreto il richiamo è effettuato alle “*successive modificazioni*” degli stessi, mentre si tratta di articoli integralmente sostituiti dall'art. 4, comma 1, della l. n. 3 del 2018.

Art. 1

comma 2: espungere dall'elenco alfabetico le lettere straniere.

Art. 4

Rubrica: apparendo esaustiva l'individuazione dell'oggetto della disposizione con “*Disposizioni transitorie*”, espungere “*elezioni e funzionalità degli Ordini e della Federazione nazionale*”.

Comma 2: all'ultimo rigo, dopo “*articolo 3*”, aggiungere “*comma 3*”.

P.Q.M.

Nei sensi indicati è il parere della Sezione, favorevole con osservazioni.

Dispone, a cura della segreteria, la trasmissione del presente parere alla Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per il coordinamento degli affari giuridici e legislativi, ai sensi dell'articolo 58, del R.d. 21 aprile 1942, n. 444.

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE F/F

Giuseppa Carluccio

Paolo Carpentieri

IL SEGRETARIO

Alessandra Colucci