

Prof. Avv. Francesco Saverio Marini
Prof. Avv. Giuseppe Marini
Prof. Avv. Renato Marini
Avv. Ulisse Corea

of counsel Prof. Annibale Marini
Presidente emerito della Corte Costituzionale

Avv. Antonio Acquafredda
Avv. Adelaide Angelelli
Avv. Valentina Carucci
Avv. Daniele Chiatante
Avv. Davide De Lungo
Avv. Maria Elisa Dragotta
Avv. Rosaria Aurelia Giunta
Avv. Riccardo Langosco di Langosco
Avv. Margherita Petrosecolo
Avv. Nicolle Purificati

Roma, 21 marzo 2018

Spett.le
Ordine Nazionale dei Biologi
Via Icilio, 7
00153 – Roma

All'attenzione del Presidente *p.t.*
Egr. Sen. Dr.
Vincenzo D'Anna

PARERE PRO VERITATE

Mi viene richiesto un parere circa gli effetti della normativa di cui alla legge 11 gennaio 2018, n. 3, recante “*Delega al Governo in materia di sperimentazione clinica di medicinali nonché disposizioni di riordino delle professioni sanitarie e per la dirigenza sanitaria del Ministero della Salute*”, sugli organi dell’Ordine Nazionale dei Biologi, con particolare riferimento al Consiglio Nazionale dell’Ordine dei Biologi, specie alla luce della disciplina transitoria dettata dall’art. 9 della legge in esame.


Inoltre, si chiede di chiarire gli effetti dell'entrata in vigore della medesima legge n. 3 del 2018 sulla materia del procedimento disciplinare, la cui competenza risulta attribuita al Consiglio di Disciplina dell'Ordine.

Normativa di riferimento:

1. L'Ordinamento della professione di biologo risulta disciplinato dalla legge 24 maggio 1967, n. 396.

Prima delle modifiche apportate dalla legge n. 3 del 2018, di cui si dirà *infra*, quest'ultima prevedeva, in particolare, che l'Ordine Nazionale dei Biologi è costituito dagli iscritti all'Albo (art. 15). L'art. 16 disciplinava il Consiglio dell'Ordine dei Biologi e ne individuava le competenze, mentre i successivi artt. 21 e ss. individuavano il Consiglio Nazionale dei Biologi quale organo interno di autodichia dell'Ordine, competente a pronunciarsi sui ricorsi avverso le deliberazioni del Consiglio dell'Ordine in materia di iscrizione o cancellazione dall'albo, in materia disciplinare nonché sui ricorsi in materia elettorale.

Presso l'Ordine Nazionale dei Biologi risulta altresì costituito il Consiglio di disciplina, organo di natura amministrativa con propria autonomia organizzativa, cui sono affidati i compiti di valutazione preliminare, istruzione e decisione delle questioni disciplinari riguardanti persone fisiche o società professionali iscritte all'Ordine. A norma del Regolamento istitutivo, il Consiglio di disciplina resta in carica per il medesimo periodo del corrispondente Consiglio dell'Ordine ed esercita le proprie funzioni fino all'insediamento effettivo del nuovo Consiglio di disciplina.

L'organo in esame è stato istituito secondo quanto previsto dall'art. 8 del D.P.R. 7 agosto 2012, n. 137, regolamento emanato in attuazione dell'art. 3, comma 5, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con 

modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148. Quest'ultimo aveva disposto la riforma degli ordinamenti professionali, sulla base, fra l'altro, del principio per cui *“gli ordinamenti professionali dovranno prevedere l'istituzione di organi a livello territoriale, diversi da quelli aventi funzioni amministrative, ai quali sono specificamente affidate l'istruzione e la decisione delle questioni disciplinari e di un organo nazionale di disciplina. La carica di consigliere dell'Ordine territoriale o di consigliere nazionale e' incompatibile con quella di membro dei consigli di disciplina nazionali e territoriali. Le disposizioni della presente lettera non si applicano alle professioni sanitarie per le quali resta confermata la normativa vigente”*.

2. La normativa in esame è stata fortemente incisa dalla menzionata legge n. 3 del 2018, che ha dettato disposizioni di riordino delle professioni sanitarie, qualificando – per quanto qui rileva – per la prima volta la professione di biologo quale professione sanitaria, a attraendola alla relativa disciplina.

Occorre prendere le mosse dall'art. 4 dell'atto normativo in esame, recante *“Riordino della disciplina degli Ordini delle professioni sanitarie”*.

i) In primo luogo, la norma sostituisce (al primo comma) i capi I, II, e III del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 13 settembre 1946, n. 233, ratificato dalla legge 17 aprile 1956, n. 561, *“Ricostituzione degli Ordini delle professioni sanitarie e per la disciplina dell'esercizio delle professioni stesse”*.

Si prevede, in particolare, la costituzione, presso le circoscrizioni geografiche corrispondenti alle province esistenti alla data del 31.12.2012, degli Ordini dei biologi (oltre agli ordini dei medici-chirurghi e degli odontoiatri, dei veterinari, dei farmacisti, dei fisici, dei chimici, delle professione di ostetrica e dei tecnici sanitari di radiologia medica e delle professioni sanitarie tecniche, della riabilitazione e della prevenzione) e della relativa Federazione nazionale, quali enti

R

MARINI

STUDIO LEGALE

pubblici non economici che agiscono come organi sussidiari dello Stato al fine di tutelare gli interessi pubblici connessi all'esercizio professionale, dotati di autonomia patrimoniale, finanziaria, regolamentare e disciplinare e sottoposti alla vigilanza del Ministero della Salute (mentre prima l'Ordine dei Biologi era soggetto alla vigilanza del Ministero della Giustizia).

Vengono quindi individuati gli organi degli Ordini delle professioni sanitarie (Presidente, Consiglio Direttivo, Commissione di albo per gli ordini comprendenti più professioni, Collegio dei revisori) e le rispettive competenze, nonché i principi generali per la relativa nomina, da attuarsi con successivi regolamenti. In particolare, spetta al Consiglio direttivo, ovvero alle commissioni d'albo per gli ordini comprendenti più professioni, la potestà di *"adottare e dare esecuzione ai provvedimenti disciplinari nei confronti di tutti gli iscritti all'albo e a tutte le altre disposizioni di ordine disciplinare e sanzionatorio contenute nelle leggi e nei regolamenti in vigore"*, e avverso le relative decisioni è ammesso ricorso alla Commissione centrale per gli esercenti le professioni sanitarie (art. 3, c. 2, lett. c), e comma 4, d.lgs. del Capo provvisorio dello Stato n. 233 del 1946, come sostituito dall'art. 4, l. n. 3 del 2018).

Vengono, inoltre, disciplinate le Federazioni nazionali, in cui si riuniscono gli Ordini territoriali, che assumono la rappresentanza esponenziale delle rispettive professioni presso enti e istituzioni nazionali, europei e internazionali, e in particolare vengono individuati i rispettivi organi (Presidente, Consiglio nazionale, Comitato centrale, Commissione di albo per le Federazioni comprendenti più professioni, Collegio dei revisori), le rispettive attribuzioni, e i principi per l'elezione, da attuarsi con successivo regolamento.

ii) In secondo luogo, l'art. 4 della legge n. 3 del 2018 prevede, ai fini dell'attuazione delle disposizioni sopra richiamate, l'adozione entro sei mesi

dall'entrata in vigore della legge di uno o più regolamenti del Ministro della Salute ex art. 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, e previo parere delle Federazioni nazionali interessate, che disciplinino: a) le norme relative all'elezione degli organi e il regime delle incompatibilità e del limite dei mandati; b) i criteri e le modalità per l'applicazione di atti sostitutivi o per lo scioglimento degli Ordini; c) la tenuta degli albi, le iscrizioni e le cancellazioni dagli stessi; d) la riscossione ed erogazione dei contributi, la gestione amministrativa e contabile degli Ordini e delle Federazioni; e) l'istituzione delle assemblee dei presidenti di albo con funzioni di indirizzo e coordinamento delle attività istituzionali a questi affidate; f) le sanzioni, opportunamente graduate, e i procedimenti disciplinari, i ricorsi e la procedura dinanzi alla Commissione centrale per gli esercenti le professioni sanitarie.

iii) In ultima analisi, il richiamato art. 4 della legge n. 3 del 2018, prevede al terzo comma, in via transitoria, che *“Gli Ordini e i rispettivi organi in essere alla data di entrata in vigore della presente legge restano in carica fino alla fine del proprio mandato con le competenze ad essi attribuite dalla legislazione vigente; il rinnovo avviene con le modalità previste dalle disposizioni di cui al presente articolo e dai regolamenti attuativi di cui al comma 5”* (di cui al punto sub ii)). Ancora in via transitoria, il settimo comma dell'art. 4 stabilisce che *“Fino alla data di entrata in vigore dei regolamenti e degli statuti di cui rispettivamente ai commi 5 e 6 si applicano, per quanto compatibili, le disposizioni del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 5 aprile 1950, n. 221”*.

3. Con riferimento alla neo-istituita professione sanitaria di biologo, specifiche disposizioni sono dettate anche dall'art. 9 della legge n. 3 del 2018.



MARINI

STUDIO LEGALE

i) Il primo comma della norma in esame abroga gli articoli da 14 a 30, 32 e da 35 a 45 della legge n. 396 del 1967 sull'Ordinamento della professione di biologo, stabilendo altresì che ogni riferimento al Ministro e al Ministero della Giustizia contenuto in detta legge si intende fatto al Ministro e al Ministero della Salute. Quanto alle disposizioni abrogate, si tratta, nello specifico, di quelle che disciplinano l'Ordine nazionale dei biologi, il Consiglio dell'Ordine e le relative attribuzioni, modalità di funzionamento, di deliberazione e di scioglimento, il Consiglio Nazionale dei Biologi e le relative attribuzioni in materia di autodichia, nonché quelle – già parzialmente abrogate dal D.P.R. 8 luglio 2005, n. 169 – che disciplinano il procedimento di elezione dei predetti organi, e le disposizioni in materia di procedimento disciplinare e di tariffe professionali.

ii) Il secondo comma della norma sostituisce l'art. 46 della citata legge n. 396 del 1967, prevedendo che *“Il Ministro della salute esercita l'alta vigilanza sull'Ordine nazionale dei biologi”*.

iii) Da ultimo, il terzo comma dell'art. 9 stabilisce che *“Il Ministro della salute, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, adotta gli atti necessari all'esercizio delle funzioni di cui ai commi 1 e 2. Entro il termine di cui al periodo precedente il Ministro della salute, sentito il Consiglio dell'Ordine nazionale dei biologi, adotta altresì gli atti necessari all'articolazione territoriale dell'Ordine dei biologi e nomina i commissari straordinari per l'indizione delle elezioni secondo le modalità previste dal decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 13 settembre 1946, n. 233, ratificato dalla legge 17 aprile 1956, n. 561, in quanto applicabile”*. Infine, in via transitoria la norma dispone che *“Il Consiglio dell'Ordine nazionale dei biologi in essere alla data di entrata in vigore della presente legge resta in carica fino alla fine del proprio mandato con le competenze ad esso attribuite dalla legislazione vigente; il rinnovo avviene*

con le modalità previste dalle disposizioni legislative vigenti al momento delle elezioni e dai relativi provvedimenti attuativi”.

Risposta ai quesiti

1. Dalla ricostruzione normativa che precede va anzitutto rilevato che da una mera analisi letterale non è agevole trarre inequivoche indicazioni ermeneutiche.

Quanto meno, infatti, con riferimento alle disposizioni oggetto di analisi (artt. 4 e 9 della legge n. 3 del 2018), si evidenzia un pessimo *drafting* normativo, che emerge in misura evidente almeno sotto tre concorrenti profili:

i) In primo luogo, vi è un difetto di coordinamento tra la disciplina transitoria di cui all'art. 4, comma 3, e quella di cui all'art. 9, comma 3, della legge n. 3 del 2018. La prima norma, inserita nell'articolo investito della riforma organica degli Ordini delle Professioni sanitarie, in cui è espressamente inserito anche l'Ordine dei biologi, stabilisce che restano in carica gli Ordini e i rispettivi organi fino a fine mandato; contraddittoriamente, la seconda norma, che contiene disposizioni specifiche sull'Ordine dei biologi, prevede espressamente la permanenza in carica fino al termine del mandato del solo Consiglio dell'Ordine Nazionale dei biologi.

Un simile difetto di coordinamento può dar luogo a opposte soluzioni interpretative: potrebbe da una parte sostenersi che la disciplina *ad hoc* di cui all'art. 9 deroghi, in base al principio di specialità, su quella generale di cui al precedente art. 4, sicché la mancata menzione degli altri organi dell'Ordine dei biologi starebbe a significare che essi decadono della data di entrata in vigore della legge, sulla base del principio *ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit*; d'altra parte, si potrebbe – come si vedrà, più persuasivamente – sostenere che una previsione di

2

questo tipo, comportando la decadenza di organi in carica e attivi, avrebbe dovuto essere oggetto di una deroga espressa alla previsione di carattere generale, e che quindi la permanenza in carica dell'Ordine Nazionale dei Biologi e di tutti gli Organi che lo compongono, fino al termine del rispettivo mandato, trovi la propria copertura normativa nella disciplina transitoria generale di cui all'art. 4. In questa prospettiva, la lacuna relativa agli altri organi dell'Ordine dovrebbe essere colmata sulla base della norma generale (di cui all'art. 4, comma 3) o comunque, in applicazione del criterio dell'analogia, della stessa norma sul Consiglio dell'Ordine Nazionale (di cui all'art. 9, comma 3). In tal senso, come si vedrà, depone anche la *voluntas legis* che emerge da entrambe le norme transitorie, che è quella di garantire la continuità degli organi e del rispettivo funzionamento, fino alla piena entrata in regime della riforma;

ii) In secondo luogo, evidente sembra la lacunosità e perplessità delle due richiamate disposizioni transitorie, laddove prevedono che gli Ordini e i rispettivi organi restino in carica “*con le competenze ad essi attribuite dalla legislazione vigente*”, senza specificare il momento cui riferire il presupposto della vigenza. Anche in questo caso, la lacuna può dar luogo a interpretazioni opposte, potendosi ritenere che si tratti sia della legislazione vigente al momento di entrata in vigore della legge n. 3 del 2018, sia della legislazione vigente prima dell'entrata in vigore della riforma. Anche in questo caso, come si dirà *infra*, la seconda interpretazione sembra la più plausibile, dal momento che accedere alla prima produrrebbe la conseguenza paradossale per cui gli Ordini e i rispettivi organi, pur mantenuti in carica, non potrebbero operare, dal momento che la legislazione “vigente” di cui alla l. n. 3 del 2018 non attribuisce loro alcuna competenza, prevedendone la sostituzione con organi diversi, secondo la nuova articolazione prevista dalla riforma. Simile conclusione renderebbe, dunque, nei fatti impossibile la stessa

operatività della disciplina transitoria, che pure il legislatore si è curato di introdurre con diverse disposizioni.

iii) Sotto un ultimo profilo, più di una perplessità desta il richiamato art. 9, comma 3, della legge n. 3 del 2018, nella parte in cui, dopo aver stabilito la permanenza in carica del Consiglio dell'Ordine Nazionale dei Biologi fino a fine mandato, prevede che il "rinnovo" dell'organo avvenga con le modalità previste dalle disposizioni legislative vigenti al momento delle elezioni e dei relativi provvedimenti attuativi. Anche in questo caso, vi è un chiaro difetto di coordinamento, dal momento che, per effetto del riconoscimento della professione sanitaria di biologo, la relativa disciplina è stata espressamente attratta in quella oggetto di riforma di cui al precedente articolo 4 della medesima l. n. 3 del 2018, che prevede la costituzione di Ordini articolati su base provinciale e di Federazioni nazionali, quali enti composti ciascuno da propri organi, per i quali dovranno essere determinate, con i regolamenti attuativi, le relative modalità di elezione. Il richiamo al rinnovo del Consiglio dell'Ordine nazionale dei biologi, dunque, appare ultroneo, dal momento che a definitiva entrata in regime della riforma, quell'organo non esisterà più, quanto meno sotto quella veste.

2. Le considerazioni che precedono danno conto della complessità di offrire una risposta certa ai quesiti proposti.

Ciò premesso, nonostante le riferite criticità della normativa rilevante, ne è molto chiara la *ratio* di fondo, che consente di offrire, sebbene in via prudenziale, le soluzioni che si esporranno.

Il legislatore ha inteso riformare l'ordinamento delle professioni sanitarie, articolando territorialmente i rispettivi Ordini che confluiscono in Federazioni nazionali, e attraendo nella riformanda disciplina anche professioni regolamentate



che non erano qualificate professioni sanitarie, quali appunto – per quanto qui rileva – quella di biologo.

Nell'attuazione della riforma si nota l'attenzione del legislatore nel garantire la continuità degli organi e delle rispettive attribuzioni fino alla piena entrata a regime del nuovo sistema.

Il dato emerge, in primo luogo, dalla normativa *generale* di cui all'art. 4 della legge n. 3 del 2018, dedicata al riordino della disciplina degli Ordini delle professioni sanitarie, la quale, dopo aver riformato e sostituito i Capi I, II, III, del D.lgs. del Capo provvisorio dello Stato n. 233 del 1946 in materia di Ordini delle professioni sanitarie, Albi professionali e Federazioni nazionali, e individuato i principi generali per l'emanazione dei regolamenti attuativi, ha stabilito espressamente, al terzo comma, che gli Ordini e i rispettivi organi in essere alla data di entrata in vigore della legge restano in carica fino alla fine del proprio mandato.

Anche con riferimento all'Ordine dei biologi, in secondo luogo, nel dettare disposizioni *particolari* l'art. 9 della legge n. 3 del 2018 dispone che il Consiglio dell'Ordine Nazionale dei biologi in essere alla data di entrata in vigore della legge resta in carica fino alla fine del proprio mandato, mentre il relativo rinnovo dovrà avvenire secondo quanto previsto dalla normativa primaria e regolamentare attuativa vigente al momento delle elezioni, e dunque secondo quanto previsto dal precedente articolo 4 della legge n. 3 del 2018 e dai regolamenti del Ministro della Salute che saranno adottati secondo quanto previsto dal relativo quinto comma.

3. Quanto, poi, alle prerogative e attribuzioni dei predetti organi interessati dalla disciplina transitoria, la legge prevede, in entrambi i casi (art. 4, comma 3, e

2

art. 9, comma 3), che essi esercitino “*le competenze ad essi attribuite dalla legislazione vigente*”.

Sul punto si sono già rilevate le carenze relative al *drafting* normativo, e si impone dunque una precisazione, che muove da un’interpretazione logico-sistematica della disciplina.

Per non privare di ragionevolezza e di utilità le disposizioni in esame, la locuzione “legislazione vigente” in esse contenuta dovrebbe ritenersi riferita alla legislazione vigente fino al momento di approvazione ed entrata in vigore della riforma.

Del resto, accedere a una diversa interpretazione porterebbe, come anticipato, a conseguenze paradossali: per esempio, con riferimento al Consiglio dell’Ordine nazionale dei biologi, la legislazione vigente alla data di entrata in vigore della l. n. 3 del 2018 non attribuisce allo stesso alcuna competenza, essendo state abrogate dal primo comma dell’art. 9 le disposizioni della legge n. 396 del 1967 che dettavano la disciplina dell’organo in esame. Sicché affermare che quest’ultimo rimane in carica fino alla relativa scadenza con le competenze attribuite dalla legislazione vigente dopo l’entrata in vigore della riforma, significherebbe affermare che quest’ultimo continua ad esistere, ma senza poter operare.

Per non privare quindi di effettività la norma transitoria, anche alla luce del richiamato intento del legislatore di favorire la continuità degli organi nelle more della piena attuazione ed entrata a regime della riforma, sembra potersi concludere che essi restano in carica fino al termine del mandato, con le competenze attribuite sino al momento dell’entrata in vigore della legge n. 3 del 2018.



4. Sulla base delle riferite premesse, e tenuto conto delle riferite criticità in punto di *drafting* e coordinamento normativo, è possibile rispondere ai quesiti proposti nel modo che segue.

i) In primo luogo, sembra potersi concludere che il Consiglio Nazionale dell'Ordine, sebbene non individuato nella disciplina transitoria *ad hoc* di cui all'art. 9, comma 3, della legge n. 3 del 2018, riferita esclusivamente al Consiglio dell'Ordine Nazionale dei biologi, resti anch'esso in carica fino alla fine del proprio mandato, per effetto della disciplina transitoria *generale* di cui all'art. 4, comma 3 della medesima legge.

La norma in esame, come detto, prevede la costituzione dell'Ordine dei biologi quale Ordine di professione sanitaria, attraendo anche quest'ultimo nella riformanda disciplina, anche con riferimento, si ritiene, a quella transitoria di cui al terzo comma, che stabilisce appunto la conferma in carica fino a termine del mandato degli "Ordini e i rispettivi organi in essere alla data di entrata in vigore della presente legge". Considerato che anche quello dei Biologi era un Ordine professionale, sebbene non sanitario, istituito e regolamentato prima dell'entrata in vigore della legge n. 3 del 2018, anche in relazione al medesimo dovrebbe ritenersi applicabile la disciplina in esame.

ii) Sulla base delle stesse considerazioni, può sostenersi che resti in carica fino a fine mandato anche il Consiglio di disciplina in seno all'Ordine, competente all'istruzione dei procedimenti disciplinari e all'adozione dei conseguenti provvedimenti (impugnabili, poi, presso il Consiglio Nazionale dei biologi).

Del resto, anche il procedimento disciplinare risulta oggetto di riforma: la relativa competenza è stata attribuita al Comitato centrale o alle Commissioni di albo delle articolazioni territoriali degli Ordini, e il procedimento sarà oggetto del regolamento attuativo di cui all'art. 4, comma 5, della l. n. 3 del 2018, che dovrà

appunto riguardare *“le sanzioni, opportunamente graduate, ed i procedimenti disciplinari, i ricorsi e la procedura dinanzi alla Commissione centrale per gli esercenti le professioni sanitarie”*.

Per garantire la continuità del settore, sembra quindi potersi ritenere che il Consiglio di Disciplina continui ad esercitare le proprie competenze in materia disciplinare, secondo quanto previsto dal regolamento interno adottato dal Consiglio dell'Ordine in attuazione di quanto previsto dall'art. 8 del D.P.R. 7 agosto 2012, n. 137. Quest'ultimo, pur riferendosi alle sole professioni regolamentate diverse da quelle sanitarie, può comunque ritenersi applicabile nelle more del periodo transitorio, alla luce di quanto argomentato *supra* circa il significato preferibile da attribuire alla locuzione *“legislazione vigente”* contenuta nelle norme transitorie di cui agli artt. 4 e 9 della legge n. 3 del 2018.

iii) ci si potrebbe attendere, in ogni caso, che il Ministro della Salute, nell'adottare gli atti necessari all'esercizio delle funzioni attribuite dai commi 1 e 2 dell'art. 9, l. n. 3 del 2018, come pure in sede di adozione degli atti necessari all'articolazione territoriale dell'Ordine dei biologi e alla nomina dei commissari straordinari per l'indizione delle elezioni (da svolgersi con le modalità di cui all'innovato d.lgs. del Capo provvisorio dello stato n. 233 del 1946 e ai regolamenti attuativi dell'art. 4, commi 5 e 6, della legge n. 3 del 2018), possa fornire qualche indicazione anche con riferimento alle riferite questioni, indicazioni sulle quali ci si riserva ogni più opportuno approfondimento e valutazione.



Conclusioni

Alla luce delle considerazioni esposte, e con riserva di ogni ulteriore approfondimento a valle dell'adozione dei provvedimenti attuativi della riforma, si può quindi concludere che:

i) Il Consiglio Nazionale dei Biologi resta in carica fino alla fine del proprio mandato, conservando le competenze possedute fino alla data dell'entrata in vigore della legge n. 3 del 2018, per effetto della norma transitoria di cui all'art. 4, comma 3, della medesima legge;

ii) Il procedimento disciplinare resta incardinato presso il Consiglio di Disciplina in seno all'Ordine, secondo quanto previsto dal Regolamento interno.

A disposizione per ogni chiarimento, approfondimento o specificazione in ordine alle questioni trattate, porgo i miei saluti più cordiali.

Prof. Avv. Francesco Saverio Marini

