

Giovedì 01 FEBBRAIO 2018

Consigli, non richiesti, sui decreti applicativi della legge Lorenzin (1ª parte)

Se ne attendono almeno quattro per determinare la composizione del consiglio direttivo degli ordini multialbo di infermieri e tecnici sanitari, professioni della riabilitazione e della prevenzione nonché per tutti gli Ordini – medici compresi – le nuove norme elettorali e di incompatibilità. Non ci sarà invece bisogno di alcun ulteriore atto per la trasformazione del nome dei vecchi Collegi in Ordini, dal 15 febbraio il cambiamento sarà automatico

Con la [pubblicazione della legge n.3 dell'11 gennaio 2018](#) “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” – c.d. Lorenzin – si apre per gli Ordini professionali il non facile capitolo dei decreti applicativi.

Se ne attendono almeno quattro per determinare la composizione del consiglio direttivo degli ordini multialbo di infermieri e tecnici sanitari, professioni della riabilitazione e della prevenzione nonché per tutti gli Ordini – medici compresi – le nuove norme elettorali e di incompatibilità.

Non ci sarà invece bisogno di alcun ulteriore atto per la trasformazione del nome dei vecchi Collegi in Ordini in quanto dal 15 febbraio – data di entrata in vigore della legge – il cambiamento sarà automatico.

Concentreremo la nostra attenzione, in questa prima parte, sui decreti che prevederanno il cambiamento delle norme elettorali per quanto riguarda i Consigli direttivi degli Ordini dei medici, degli infermieri e delle ostetriche rinviando alla seconda parte le problematiche relative al complesso Ordine dei “tecnici sanitari di radiologia medica e delle professioni sanitarie tecniche, della riabilitazione e della prevenzione” composto, inizialmente, da diciannove albi professionali.

In questa parte faremo delle proposte sui Consigli direttivi e della Commissione di Albo per la professione odontoiatrica tralasciando, al momento le Commissioni di Albo degli infermieri pediatrici per i numeri esigui di questa figura.

Le elezioni e la normativa elettorale

La legge si presenta confusa in quanto opera due distinti richiami con distinte tempistiche che sono, tra di loro, collegate in più punti.

Per comprendere meglio. Da un lato si specifica che entro sessanta giorni deve essere emanato un decreto per definire “le procedure per la composizione dei seggi elettorali in modo tale da garantire la terzietà di chi ne fa parte, le procedure per l’indizione delle elezioni, per la presentazione delle liste e per lo svolgimento delle operazioni di voto e di scrutinio, nonché le modalità di conservazione delle schede, prevedendo che le votazioni abbiano luogo con modalità telematiche”. Dall’altro prevede un decreto ministeriale, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore, per le “norme relative all’elezione, con metodo democratico, degli organi, ivi comprese le commissioni di albo, il regime delle incompatibilità e il limite dei mandati degli organi degli Ordini e delle relative Federazioni nazionali”.

Inoltre il sistema elettorale deve essere informato ai principi dell’alternanza di genere e del ricambio

generazionale.

Logica vorrebbe che all'interno di uno stesso decreto fosse contenuta tutta la materia elettorale.

La composizione dei seggi e la presentazione delle liste

Le norme da stabilire sono i relative alla composizione dei seggi con il principio di garanzia di terzietà. Si tratta di un'importante modifica rispetto all'assetto previgente. Si passa da un principio generale di "tutti elettori/tutti eleggibili" anche in assenza di una formale candidatura a una scissione tra chi presiede e compone il seggio e i candidati alle elezioni degli organi. Si registra quindi un'incompatibilità tra la candidatura e lo status di presidente e scrutatore di seggio.

Il decreto ministeriale dovrà quindi prevedere quali sono le procedure e i criteri per la costituzione del seggio. E' del tutto naturale che sia il Consiglio direttivo di ogni ordine a provvedere a stilare un elenco di scrutatori e l'eventuale presidente. Il regime di incompatibilità con la candidatura – da intendersi ogni tipo di candidatura (consiglio direttivo, commissione di albo, revisore dei conti) - è evidente. La soluzione di scelta più trasparente è, in caso di un elenco (auspicabilmente) maggiore dei posti disponibili è il sorteggio.

Sulle modalità telematiche del voto è consigliabile una riflessione ampia che sarebbe opportuno, in prima istanza, rimandare.

Poco da dire invece sulla presentazione delle liste e sui relativi tempi dato che il tutto può essere mutuato dalle normative vigenti di molti organismi rappresentativi.

Anticipiamo che risulterà candidato solo colui che preventivamente e avanza, all'interno di una lista, una candidatura formale e preventiva nei termini che saranno indicati dal decreto ministeriale.

La normativa elettorale vera e propria

La legge 3/2018 specifica che le norme relative all'elezione debba avvenire, citando direttamente l'articolo 49 della Costituzione, "con metodo democratico". Spesso con questa espressione si intendono una pluralità di argomenti tra loro connessi. In questo caso il riferimento non può che essere relativo solo ed esclusivamente la regolamentazione elettorale tenendo presente il punto di partenza: la normativa che è esistita fino a oggi. Quest'ultima è da considerarsi come il modello negativo a cui non ispirarsi: non prevede liste, non prevede tutela della minoranza, favorisce gli uscenti, non prevede trasparenza, non prevede alternanza di genere e non prevede incompatibilità. Ben venga, quindi, il suo (tardivo) pensionamento.

La nuova normativa regolamentare dovrà prevedere le norme elettorali vere e proprie, il regime delle incompatibilità, il limite dei mandati degli organi degli ordini.

La normativa stabilisce un vero e proprio cambio di regole elettorali. Il nuovo sistema dovrà prevedere delle vere e proprie "liste" elettorali e non quindi un mero elenco di nominativi. Il nuovo sistema, infatti, non può e non deve essere confuso con il sistema previgente, inizialmente previsto per voto di singoli, si è surrettiziamente trasformato in "lista di nomi" da indicare per esteso. Il risultato è sotto gli occhi di tutti: la lista che prendeva un voto più degli altri conquistava la totalità dei seggi. In un contesto elettorale con tre liste la totalità dei seggi va dunque a una minoranza. Gli altri partecipanti risultano esclusi dalla partecipazione al Consiglio direttivo anche se hanno ottenuto importanti consensi.

Il sistema a liste elettorali è il più rappresentativo e senza dubbio l'unico a essere in linea con il "metodo democratico" invocato dalla legge ordinistica e dalla Costituzione.

Non potrà che essere proporzionale. Nella selva di modelli di riferimento il più semplice da

applicare è senza dubbio il metodo elettorale con “quoziente” prevedendo altresì il “calcolo dei resti”.

Ecco a titolo esemplificativo il funzionamento del sistema elettorale a liste con il classico metodo del “quoziente”. Supponendo 1000 votanti per due liste: lista A) 600 voti, lista B) 400 voti, per un Consiglio direttivo standard di 15 posti. Si divide 1000 per 15 e si ottiene il quoziente (15,66). Si dividono i voti di ogni lista per il quoziente ottenendo la seguente ripartizione: la prima lista ottiene 9 seggi mentre la seconda ne ottiene 6. In caso di eventuali resti il seggio viene attribuito alla lista che ne ottiene il maggiore (c.d. “quoziente corretto”). Sistema semplice da applicare, classico, democratico. Più farraginosi possono essere i sistemi di calcolo c.d. “D’hondt” e “Saint Laegue”.

In questi casi è d’uso prevedere il semplice voto alla lista senza obbligo di indicare le preferenze. Queste ultime avrebbero quindi un valore solo all’interno della lista stessa per determinare gli eletti. In ossequio alla disposizione legislativa che impone l’equilibrio di genere può essere consigliabile quanto avviene già per le elezioni degli enti locali: il voto in ticket uomo/donna con il massimo di due preferenze espresse. In questo modo si eviterebbe il rischio di avere un organismo totalmente monogenere come è accaduto recentemente.

Il sistema elettorale per liste, di carattere proporzionale, ha il vantaggio di essere rispettoso di quel doppio criterio che informa ogni competizione elettorale senza sacrificio di uno rispetto all’altro: il principio di rappresentanza e il principio di governo. In caso di liste non superiori a due avremmo sempre una maggioranza pur nel rispetto della rappresentanza.

Il problema del governo e della maggioranza si pone quando le liste sono superiori a due. Come è noto però, in questi casi, non esiste una normativa elettorale che può permettere il governo senza alterare i principi di rappresentanza.

Più complicato dell’alternanza di genere è, garantire nel sistema elettorale, il “ricambio generazionale”. Solo il sistema delle incompatibilità potrà garantire questo principio.

Il problema delle incompatibilità

Il tema è delicato in quanto determina l’ineleggibilità e la perdita di elettorato attivo. Materia da maneggiare con estrema prudenza dunque.

Possiamo distinguere un’incompatibilità per motivi interni all’ordine e una per motivi esterni all’ordine. La prima è indicata con nettezza dalla legge stessa per quanto riguarda le cariche (presidente, vicepresidente, segretario e tesoriere): “chi ha svolto tali incarichi può essere rieletto nella stessa carica consecutivamente una sola volta”. Due mandati quadriennali al massimo “nella stessa carica” e solo con un’incompatibilità relativa alle rielezioni consecutive. La norma permetterebbe, quindi, una “rotazione” delle cariche nel tempo incoraggiando il fenomeno delle sliding doors di un gruppo che si può alternare tra le varie cariche nel tempo eludendo il principio che è alla base della norma sulle incompatibilità. Non proprio il massimo per una norma che pone il principio dell’incompatibilità.

Per evitare l’elusione del principio la legge prevede l’ulteriore limite previsto ma demandato nel dettaglio alle norme ministeriali: “il limite dei mandati degli ordini e delle federazioni nazionali” da intendersi, evidentemente, come la presenza massima della rielezione nel consiglio direttivo. Difficilmente, una norma seria, potrebbe prevedere un limite massimo dei mandati superiore a tre consecutivi. Tre mandati nel consiglio e due nelle cariche tenendo anche conto della durata quadriennale che supera la precedente durata triennale.

L’altro limite interno, come abbiamo visto, è relativo all’incompatibilità tra presidente di seggio e/o scrutatore e candidato al consiglio direttivo.

Più complesso è individuare il regime delle incompatibilità esterno. Qui la legge ha verosimilmente errato nel demandare al regolamento ministeriale una parte così importante aprendo la strada a un possibile contenzioso.

Analizzando il regime delle incompatibilità in casi simili, all'interno della pubblica amministrazione, possiamo ipotizzare le seguenti incompatibilità (tutte da precisare e da delimitare nel dettaglio):

- a)** incompatibilità tra la carica ordinistica (presidente, vicepresidente, segretario e tesoriere) e quella di responsabile di organizzazione sindacale;
- b)** incompatibilità tra la carica ordinistica (presidente, vicepresidente, segretario e tesoriere) e altra carica elettiva locale e nazionale;
- c)** incompatibilità tra la carica ordinistica (presidente, vicepresidente, segretario e tesoriere) e dirigenza di istituzioni e aziende pubbliche e private.

Il punto sub a) viene ricavato dalle funzioni degli ordini laddove nel nuovo articolo 1, comma 3, punto c) si precisa che gli ordini non svolgono “ruoli di rappresentanza sindacale”. Esclusa la mera appartenenza a una sigla sindacale si apre il dibattito sulla compatibilità dell'essere dirigente sindacale e assumere una carica ordinistica.

Il punto sub b) può essere ricavato dalle normative, a titolo esemplificativo sull'incompatibilità tra sindaco di città sopra i 20 mila abitanti e mandato parlamentare.

Il punto sub c) può essere invece ricavato dalle funzioni stesse degli ordini degli ordini nella parte in cui la nuova normativa prevede forme di collaborazione con le “istituzioni sanitarie e formative pubbliche e private”. In questi casi, tutti da individuare attentamente, è evidente che non si possa ricoprire un doppio ruolo con particolare riferimento agli alti livelli dirigenziali.

Sia il punto sub a) che sub c) dovranno prevedere l'estensione territoriale dell'incompatibilità che risulta diversa a seconda dell'ambito locale o nazionale. A titolo esemplificativo il direttore sanitario di un'azienda sanitaria provinciale può risultare incompatibile per l'Ordine territoriale ma non lo sarebbe per la Federazione degli Ordini.

La legge 3/2018 non prevede norme intertemporali nella transizione tra la nuova e la vecchia normativa. E' quindi indispensabile che la normativa ministeriale precisi da quando si applica il regime delle incompatibilità con particolare riferimento alle incompatibilità “interne” che delimitano, come abbiamo visto, la non rielezione. (*Fine prima parte*)

Luca Benci
Giurista