

Deontologia: appunti di viaggio

Qualche giorno fa ero in aula con studenti e studentesse di un corso di laurea in psicologia, per trattare il tema *"Deontologia e Legislazione"* e il primo nodo che abbiamo sviscerato è stato *"quanto ci interessa essere qui?"*.

Sapevo già di partire in salita, mi attendevo, come è stato, risposte del tipo *"non ho familiarità con le leggi, io voglio studiare psicologia"* o *"faccio fatica con le cose da imparare a memoria"*.

E' purtroppo un sentire diffuso anche tra i professionisti di lungo corso: il mio lavoro sta di qua, la deontologia di là dal guado.

Un po' come il codice stradale: tocca conoscerlo, sottostare per evitare le multe, ma come sarebbe comodo fare un po' come ci pare!

Il bello degli anni dedicati solo alla formazione è avere ore di lezione per potersi fermare a riflettere, discutere, confrontarsi, condividere pareri e posizioni e uscire da questo un po' arricchiti.

Dopo si perde questa attitudine, si entra nel mondo del lavoro, delle scadenze, delle agende fitte di appuntamenti e allora ci si limita ad un dare e ricevere informazioni, o più spesso indicazioni: dimmi che modulo devo far firmare, quanto devo pagare, *"ma io vorrei dirti una cosa"* ... *"non serve, grazie, siamo a posto così"*.

Ma se a volte un sigaro è solo un sigaro, altre volte un modulo, un articolo del codice, un regolamento, non sono solo pezzi di carta da liquidare in fretta, ma il corpo vivo su cui scrivere la nostra pratica professionale e il modo in cui potremo in maniera diversa incidere nelle vite degli utenti

che si affidano a noi.

Il tema di chi abbia la responsabilità di giudicare se uno psicologo lavora in maniera corretta o meno, se dare questa responsabilità in mano ad un giurista (ovvero un estraneo alla categoria) se ad uno psicologo esperto o ad una giuria popolare estratta a sorte non è un sigaro.

Perché domani ad essere giudicato e sanzionato potrei essere io, potresti essere tu.

La realtà è che io potrei avere la fortuna di appartenere ad un Ordine che mi dà tempi certi per conoscere la mia sorte, che mi permette di essere accompagnata da un collega esperto per difendermi, che possiede delle linee guida per definire che sanzione darmi in base alla gravità della mia condotta e non alla luna della giuria.

E tu no.

In realtà linee guida sulle sanzioni non le ha nessuno, né mi risultano essere in programma... mal comune mezzo gaudio o 'mezza epidemia!' (cit. Basilio Bonfiglio).

In base ad alcune di queste riflessioni, quando come AltraPsicologia abbiamo avuto notizia che il CNOP voleva licenziare un regolamento prodotto nel chiuso della sua commissione, un regolamento che poteva stravolgere il modus operandi dei procedimenti deontologici sulla base di assunti che non ci tornano, abbiamo deciso di inviare il nostro contributo. Nell'intento, proprio come avviene nelle aule universitarie, di far nascere nuovi saperi dal confronto.

Il contributo, nato dal lavoro di sintesi di più voci interne all'Associazione, in particolare di quella competente e autorevole di Pietro Stampa, coordinatore della Commissione Deontologica dell'Ordine Lazio, ha forse un tono un po' troppo tecnico per un articolo divulgativo, ma riteniamo importante condividerlo con la comunità: con chi vuole appassionarsi al

tema, con chi vorrà approfondire e dialogarne con noi, e in ultimo per stimolare chi legge alla partecipazione attiva alla vita politica e culturale della professione.

Di seguito la nota critica inviata alla Commissione Deontologia del CNOP, in risposta al Regolamento e la relativa "Relazione di accompagnamento" messi in discussione nell'ultima riunione di Consiglio.

La presente nota mira ad evidenziare che:

- Il testo di un Regolamento disciplinare emanato dal Consiglio Nazionale non può avere carattere vincolante per gli Ordini territoriali, ma solo esserne assunto come atto di indirizzo o come linee-guida, nell'osservanza e nel pieno rispetto dell'autonomia che la L. 56/1989 riconosce agli stessi in materia disciplinare;
- così stando le cose, alcune delle regole proposte dal testo – e il rationale che le sostiene – appaiono prive di utilità in quanto formulate con criteri che decadono automaticamente proprio in conseguenza della loro mancata rispondenza alla normativa primaria (L. 56/1989, L. 3/2018).

(1)

Il profilo metodologico è quello che desta maggiori perplessità, e pertanto viene qui preso in esame per primo. A sua volta il profilo metodologico va visto sia per quanto riguarda la dimensione giuridica nel senso più strettamente tecnico-letterale, sia per quanto riguarda la ratio juris, cioè la logica istituzionale che ispira le norme.

(1.a)

Per quanto è dato di comprendere, l'iniziativa parte da una interpretazione arbitraria e in un certo senso bizzarra della L. 3/2018. Si assume infatti che detta Legge imponga anche alla nostra professione una revisione delle procedure relative alla funzione disciplinare, cosa che invece non è in alcun

modo prevista dall'articolato.

Di più: la L. 3/2018 interviene in modo diverso sulle diverse professioni sanitarie, e in specifico per la nostra interviene sulle sole procedure elettorali con l'obiettivo inequivoco di aumentarne il carattere di rappresentatività (su cui diciamo qualcosa al punto 1.b). Non solo quindi vale in astratto

– anche se tanto basterebbe – il principio Ubi lex dixit voluit, ubi tacuit noluit, ma appare evidente che il silenzio della L. 3/2018 sulla materia disciplinare degli psicologi sia intenzionale: è una materia su cui il Legislatore, diversamente da quanto ha fatto per altre professioni sanitarie, non ha inteso intervenire, lasciando intatto il dispositivo già previsto dalla L. 56/1989, art. 12, comma 2.i e art. 27.

Per dire ancora meglio: la L. 3/2018 esprime una normativa che trova applicazione diretta, riorganizzandone ogni aspetto, a quasi tutte le professioni sanitarie, mentre per alcune di esse, pur qualificate esplicitamente come tali, si limita a dettare norme di qualificazione ma non organizzative. È sufficiente consultare l'art. 4 che, andando a modificare la L. 561/1956, indica direttamente quali siano le professioni sanitarie per le quali viene (ri)definita in modo estensivo tutta la struttura organizzativa a livello territoriale e centrale. Ed è significativo che nel testo dell'art. 1 di questa nuova, importante normativa regolatrice delle professioni sanitarie non sia compreso, tra gli altri, proprio l'Ordine degli Psicologi, per il quale l'intervento normativo non ha la valenza sostitutiva prevista per le altre professioni, ma è limitato alla previsione (art. 9, comma 4) di qualificarla come ricompresa tra le professioni sanitarie di cui alla L. 561/1956, senza in alcun modo prevedere che le disposizioni di quella Legge si sostituiscano a quelle istitutive della professione, contenute nella L. 56/1989

In altri termini: con la previsione dell'art. 9, comma 4,

della L. 3/2018, la professione dello psicologo viene qualificata come professione sanitaria, ma l'apparato normativo che la organizza, quello della L. 56/1989, per la parte che concerne la materia disciplinare rimane intatto e non viene sostituito dalle nuove norme che invece riguardano le altre professioni, alle quali viene fatto riferimento esplicito. Nessuna applicazione "analogica" a quelle è pertanto ammissibile per l'organizzazione della professione di psicologo.

(1.b)

Può essere utile alla ulteriore, migliore comprensione del quadro normativo nel suo insieme, riportare qui in sintesi la successione temporale delle disposizioni di Legge che hanno riguardato le professioni sanitarie. Apparirà più chiaro come la pretesa di disporre una nuova regolamentazione della materia disciplinare con un criterio top/down e senza interpellare gli Ordini territoriali, contraddica lo spirito stesso delle innovazioni succedutesi nel tempo, sino appunto alla L. 3/2018.

Si inizia con il DLCPS (Decreto Legislativo del Capo Provvisorio dello Stato) del 13-09-1946, n. 233, ratificato dal DPR 221/1950 – che detta le norme regolamentari per l'esecuzione del DLCPS – e dalla L. 561/1956. Il citato DLCPS, rubricato Ricostituzione degli Ordini delle professioni sanitarie e per la disciplina dell'esercizio delle professioni stesse, è il testo normativo che contiene la disciplina degli Ordini e degli Albi professionali delle professioni sanitarie riconosciute all'epoca. L'intero articolato di quel Decreto è stato sostituito dall'art. 4 della L. 3/2018.

La scelta del Legislatore del 2018 è stata di mantenere la cornice del vecchio Decreto Legislativo del 1946, all'interno del quale fare confluire la nuova normativa organizzatrice degli Ordini delle professioni sanitarie. Tra le principali disposizioni vi è quella che definisce gli Ordini quali "Enti

pubblici non economici”, che «agiscono quali organi sussidiari dello Stato al fine di tutelare gli interessi pubblici, garantiti dall’ordinamento, connessi all’esercizio professionale».

Agli Ordini dei medici-chirurghi, dei veterinari e dei farmacisti vengono aggiunti gli Ordini dei biologi e delle professioni infermieristiche, della professione di ostetrica e dei tecnici sanitari di radiologia medica nonché delle professioni sanitarie tecniche, della riabilitazione e della prevenzione.

Ora, benché la L. 3/2018 abbia interpolato l’ordinamento degli psicologi con un art. 01 nella L. 56/1989, nel quale si dispone che «La professione di psicologo di cui alla presente Legge è ricompresa tra le professioni sanitarie di cui al Decreto Legislativo del Capo Provvisorio dello Stato 13 settembre 1946, n. 233, ratificato dalla Legge 17 aprile 1956, n. 561», gli psicologi non compaiono nell’elenco delle professioni sanitarie di cui all’art. 1 del DLCPS 233/1946, come sostituito dall’art. 4 della L. 3/2018. Una spiegazione, senz’altro plausibile, sta nel fatto che la “riforma Lorenzin” contenuta nella L. 3/2018 ha lasciato per lo più ferma l’attuale normativa in materia di organizzazione della categoria degli psicologi contenuta nella L. 56/1989.

E veniamo così alla ratio juris della riforma per quanto concerne gli psicologi: pur lasciando intatta la cornice normativa della L. 56/1989, la riforma vi ha introdotto solo alcune modifiche: quelle relative alla elezione degli organi dell’Ordine. Ma qual è il senso di tali modifiche? Esse sono limitate, e si riferiscono in modo evidente alla garanzia della più ampia partecipazione possibile alla scelta dei rappresentanti nei Consigli territoriali attraverso la riorganizzazione delle modalità di voto. Queste sono state ripensate nel senso di aumentare per gli iscritti le possibilità di partecipazione al voto, disponendo che esso occupi più giorni e più sedi, in modo da rendere i Consigli

territoriali maggiormente e più compiutamente rappresentativi della volontà generale della comunità professionale, in modo che l'Ente amministrato sia di essa davvero, e non solo formalmente, "esponentiale", come vuole il principio generale di diritto amministrativo ribadito in più passaggi dalla stessa L. 3/2018.

A proposito della L. 56/1989, per altro, si può notare come già in quelle disposizioni normative un elemento di "democrazia diretta" veniva introdotto con il referendum approvativo del Codice Deontologico (art. 28, comma 6.c) a compensare proprio la possibilità che un atto di tale importanza potesse imporsi alla base associativa con un voto del Consiglio Nazionale a maggioranza semplice dei presenti alla votazione: ciò che potrebbe determinare il paradosso di un atto di interesse generale approvato e imposto con soli 6 voti su 11 componenti del Consiglio Nazionale (cioè la maggioranza semplice di una seduta valida con la metà più 1 degli aventi diritto).

Appare dunque evidente che un'operazione quale l'emanazione di un Regolamento disciplinare da parte del Consiglio Nazionale senza alcun coinvolgimento programmatico degli Ordini territoriali non è solo un atto incompatibile sia con il dettato della L. 56/1989 che con il dettato della L. 3/2018, ma anche con lo spirito che informa entrambe, quello di garantire il diritto di massima partecipazione della base associativa ai processi decisionali, appunto tramite l'articolazione costituita dagli Ordini territoriali.

(2)

Il testo della bozza di Regolamento in oggetto contiene anche alcune affermazioni di cui si fatica a comprendere il rationale. Qui di seguito alcuni esempi, quanto meno quelli che più colpiscono anche a una lettura affrettata, quale ci è stata imposta dalla tempistica affrettata dell'operazione.

(2.a)

Art. 1 e 7 – Una lacuna o ambiguità del testo lascia imprecisata una regola fondamentale su cui invece occorre fare chiarezza una volta per tutte: il rapporto fra la Giustizia penale e la disciplina dell'ordinamento professionale.

La Giustizia penale è la sola che possa pronunciarsi sulla sussistenza e la consistenza dei fatti per ragione dei quali uno psicologo – come chiunque – può essere rinviato a giudizio ed eventualmente condannato in riferimento alla propria responsabilità in un atto contrario alla Legge. Questa ovvietà viene dimenticata o trascurata quando si afferma: «Il procedimento disciplinare [...] è volto ad accertare la sussistenza della responsabilità disciplinare dell'incolpata o dell'incolpato per le azioni od omissioni che integrino la violazione di norme di legge e regolamenti» (art.1. comma 1).

Occorre invece distinguere l'attività istruttoria collegata a violazioni del Codice Deontologico da quella collegata ad accuse di violazione di Leggi e Regolamenti: questa seconda possibilità non può considerarsi autonoma dall'accertamento previo dei fatti e delle relative responsabilità da parte della Giustizia penale, almeno fino alla sentenza di primo grado. Questa deve infatti considerarsi fonte privilegiata quanto alla base concreta dell'impianto accusatorio, e cioè (a) se i fatti si siano effettivamente svolti, (b) se, al caso, abbiano costituito violazione di Leggi o Regolamenti, (c) se, al caso, la persona accusata ne sia considerata responsabile, (d) e, al caso, se a titolo doloso, colposo o preterintenzionale; se vi siano aggravanti o attenuanti della gravità della condotta, e, al caso, se generiche o specifiche. Tutto questo per quanto riguarda l'accertamento della condotta quanto alla rilevanza penale: solo sulla base di queste acquisizioni si può iniziare a valutare la sussistenza e la consistenza di una responsabilità anche sotto il profilo disciplinare.

(2.b)

Art. 4, comma 2 – La Commissione Deontologica istruttoria, secondo il documento in oggetto, dovrebbe essere composta da un numero di membri da 5 a 11, che abbiano almeno 10 anni di anzianità di iscrizione all'Ordine e non potrebbe includere Consiglieri in carica. Il numero dei componenti andrebbe stabilito sulla base della «esperienza pregressa del tasso di litigiosità» di un territorio (cfr. p. 9). Questa ultima tesi appare francamente surreale: quasi il “tasso di litigiosità” fosse misurabile, fosse predittivo del numero di segnalazioni disciplinari da evadere nel tempo, fosse indipendente dalla corretta o scorretta amministrazione del Consiglio territoriale nel tempo e soprattutto dalla sua capacità di ridurre la litigiosità grazie a politiche culturali di informazione/formazione degli iscritti; e, ancora di più, come se si potesse stabilire un nesso lineare di efficienza fra il presunto “tasso di litigiosità” e il numero di membri della Commissione chiamata ad affrontarlo.

I 10 anni di anzianità di iscrizione in che modo garantirebbero la competenza ad affrontare le delicate e complesse problematiche che l'azione disciplinare presenta?

Ancora: «Deve poi essere nominato anche un soggetto estraneo alla professione con esperienza in materie giuridiche per dare sostegno tecnico all'Ufficio [la Commissione]». Si prefigura una Commissione in cui l'unico componente dotato delle indispensabili competenze giuridiche che l'applicazione della Deontologia richiede, sia un non psicologo: quasi si ignorasse che la deontologia non è costituita come “etica professionale + diritto”, ma è un territorio di interfaccia in cui etica professionale e diritto sono compenetrati e si bilanciano vicendevolmente a seconda dei contesti, delle situazioni, della tipologia dei soggetti coinvolti e delle stesse regole del Codice Deontologico che vanno continuamente interpretate per misurarne la congruenza con tutte queste condizioni operative concrete. Sarebbe bene che anche gli psicologi che

entrano a fare parte della Commissione abbiano, piuttosto che un certo numero di anni di anzianità di iscrizione, soprattutto competenze deontologiche ostensibili, anche e soprattutto per quanto concerne elementi di diritto sostanziale applicato alla professione.

(3)

L'art. 51 del Regolamento contenuto nel DPR del 5 aprile 1959, n. 22, dispone che l'azione disciplinare si prescrive in 5 anni. Tale termine prescrizionale decorre non dal momento in cui si sono verificati i fatti presunti che vengono addebitati, bensì dalla data in cui il Consiglio dell'Ordine ne ha acquisito la conoscenza. Merita precisare che l'azione disciplinare si deve intendere iniziata con la deliberazione formale di sottoporre a procedimento il professionista sanitario e con la notifica a quest'ultimo della contestazione degli addebiti: pertanto detta notifica è da considerarsi valida purché effettuata entro cinque anni dal verificarsi dei fatti contestati (o dallo loro cessazione se si tratta dei medesimi fatti ripetuti nel tempo) e a partire da quel momento il procedimento disciplinare deve potersi concludere entro ulteriori cinque anni. In pratica, non è ammesso che dal verificarsi dei fatti all'emissione di sanzioni possano trascorrere più di dieci anni: ciò che dà all'azione disciplinare un margine estremamente ampio di dispiegamento.

(4)

In sintesi, sottolineando che si condivide l'obiettivo di rendere omogenee, per tutti gli Ordini regionali, le procedure disciplinari adottate, va comunque rilevato quanto segue:

(4.a)

Rappresenta un impedimento a qualunque velleità di separare la funzione istruttoria da quella giudicante la stessa legge 56/89 laddove afferma (art. 12 lettera i) che il Consiglio territoriale dell'Ordine «adotta i provvedimenti disciplinari

ai sensi dell'art. 27».

Quindi, tutto il Consiglio vota la decisione, il giudizio e (articolo 27, c. 1) «Il Consiglio dell'Ordine inizia il procedimento disciplinare».

Il procedimento disciplinare inizia (incolpazione) e finisce (giudizio) con il Consiglio, unico attore. Il nodo per cui le due azioni fondamentali – avviare il procedimento disciplinare ed esprimere il giudizio – fanno capo allo stesso collegio, non è risolvibile senza una modifica della L. 56/89

(4.b)

Altri sono gli elementi essenziali che un Regolamento disciplinare unico per tutti gli Ordini territoriali dovrebbe regolamentare:

(1) Le fasi e gli attori

(2) I tempi e la prescrizione, così che la situazione segnalata riceva l'attenzione che merita in tempi congrui.

(3) La tutela uniforme del diritto di difesa con l'introduzione della figura dell'esperto, così da non limitarsi al legale o allo psicologo.

(4.c)

In ultimo: un Regolamento dovrebbe avere, come caratteristica fondamentale, la chiarezza. I destinatari, che sono gli psicologi e i cittadini, devono poter comprendere e sapere con quali regole verranno trattate le loro questioni. E i collegi giudicanti devono avere chiarezza e certezza sulle procedure, in modo che il procedimento si svolga in modo chiaro e univoco.

Certi che questo primo contributo sia tenuto in debita considerazione per la prosecuzione dei lavori istruttori, e che sia accolta la richiesta di coinvolgere direttamente gli Ordini regionali per l'acquisizione di loro osservazioni, si rappresenta la completa disponibilità ad una proficua collaborazione.