



FEDERAZIONE NAZIONALE DEGLI ORDINI
DELLE PROFESSIONI INFERMIERISTICHE

Circolare: **26/2019**

Ai Presidenti degli
Ordini delle Professioni Infermieristiche

Protocollo: P-2852/III.05 RE

Loro Sedi

Data.: 22 maggio 2019

Oggetto: Codice deontologico 2019

Ritenendo di dare un'informazione utile nell'ambito dell'applicabilità del nuovo Codice deontologico in relazione ai procedimenti disciplinari in corso di svolgimento, si trasmette in allegato il parere emesso dall'Avv. Prof. Massimo Occhiena.

La Presidente
Barbara Mangiacavalli

Allegati: c.s.

STUDIO LEGALE OCCHIENA
Via Alfonso Lamarmora, 6 - 10128 Torino
Via Carlo Poma, 3 - 20129 Milano
Via Giuseppe Manno, 11 - 07100 Sassari (c/o Studio Legale Bassu)
Tel. 011 19701445 - Fax 011 19837191
<segreteria@occhiena.it> - <massimo.occhiena@pec.occhiena.it>

PROF. AVV. MASSIMO OCCHIENA
Professore Straordinario di Diritto amministrativo nell'Università degli Studi di Sassari

PROF. AVV. FABRIZIO FRACCHIA
Professore Ordinario di Diritto amministrativo nell'Università L. Bocconi

AVV. LUCIA CARROZZA
Partner

AVV. ALESSANDRO LICCI MARINI
Partner

AVV. ELENA CACCIA

AVV. MARIA CRISTINA CARBONE

DOTT. ALBERTO LANZETTI

Alla
FEDERAZIONE NAZIONALE ORDINI PROFESSIONI
INFERMIERISTICHE
Via Agostino Depretis, 70
00184 ROMA

Via pec <federazione@ipasvi.legalmail.it>

Oggetto: Mutamento delle norme di deontologia a seguito dell'entrata in vigore del nuovo Codice Deontologico delle Professioni Infermieristiche.-

SOMMARIO: 1. Il quesito. - 2. La questione interpretativa del nuovo Codice Deontologico delle Professioni Infermieristiche. - 3. La successione di leggi nel tempo. - 4. Apporti giurisprudenziali sulla natura delle sanzioni disciplinari per violazione di norme deontologiche. - 5. Conclusioni.

1. Il quesito

È stato richiesto di rendere parere scritto circa i problemi interpretativi conseguenti all'entrata in vigore del nuovo Codice Deontologico delle Professioni Infermieristiche, approvato dal Consiglio Nazionale FNOPI in data 13 aprile 2019.

In particolare, è stato chiesto di approfondire le problematiche concernenti l'applicazione della disciplina sopravvenuta in relazione ai procedimenti disciplinari in corso di svolgimento.

2. La questione interpretativa del nuovo Codice Deontologico delle Professioni Infermieristiche

Le novità introdotte dalla riforma sono notevoli.

Scorrendo la nuova disciplina, si coglie a prima vista come la deontologia infermieristica sia stata oggetto di un'ampia opera di aggiornamento e di sistemazione rispetto a quella del 2009.

Sul piano giuridico, l'approvazione del nuovo Codice genera una serie di problemi interpretativi.

Quella per cui è richiesto il presente approfondimento riguarda la questione di diritto c.d. "intertemporale" se e in quale misura le norme del nuovo Codice possano impattare sui procedimenti disciplinari già avviati e in corso di svolgimento.

Può, infatti, accadere che le norme introdotte dal recente Codice qualifichino una determinata condotta dell'Infermiere come rilevante, oppure come non più rilevante, sotto il profilo deontologico.

Per quanto non sia di facile soluzione, riguardando complessi istituti di teoria generale del diritto, la questione sollevata deve essere senz'altro risolta, viste le importanti ricadute che essa può avere nella gestione pratica dei procedimenti disciplinari pendenti.

3. La successione di leggi nel tempo

Uno tra i fondamentali aspetti che si pongono consiste nella problematica della successione nel tempo delle norme “punitive”, la quale trova risposta in alcuni principi fondamentali del nostro ordinamento giuridico.

Nel caso della sopravvenienza di una norma più sfavorevole, sia per le sanzioni penali che per quelle amministrative è pacifica la regola dell’irretroattività (art. 25, comma 2, Cost.; art. 2, comma 1, codice penale; art. 1, comma 1, L 689/1981).

Pertanto, la norma deontologica più sfavorevole non deve essere applicata.

Può accadere, per contro, che, per effetto di una norma sopravvenuta, una determinata condotta non sia più punibile, oppure sia punita in maniera meno grave.

È il problema della retroattività della c.d. “*lex mitior*” (letteralmente “legge più mite”, “più favorevole”).

Nel diritto penale, la regola dell’applicazione retroattiva della norma più favorevole è sancita espressamente dall’art. 2, commi 2, 3 e 4, del codice penale e trova riconoscimento anche nel diritto dell’Unione Europea.

In buona sostanza, l’autore del reato ha il diritto di essere giudicato e, se del caso, punito, in base all’apprezzamento attuale dell’ordinamento sul disvalore del fatto da lui commesso.

D’altronde, non avrebbe senso giudicarlo e punirlo in forza di una legge che non è più in vigore, perché la riprovazione per il suo comportamento è cambiata (il fatto potrebbe non costituire più reato, oppure essere punito in modo più lieve).

4. Apporti giurisprudenziali sulla natura delle sanzioni disciplinari per violazione di norme deontologiche

Occorre subito dire che le sanzioni deontologiche non sono penali.

La Cassazione (si v., ad esempio, Cass. civ., Sez. Unite, 18 aprile 2018, n. 9558) afferma che le sanzioni disciplinari per violazioni di norme deontologiche hanno natura e sostanza amministrativa.

In altre parole, esse corrispondono alle sanzioni irrogate dalle amministrazioni pubbliche (si pensi, ad esempio, alle sanzioni per violazione del codice della strada).

Pertanto, per quanto riguarda il principio della retroattività della legge più favorevole, occorre considerare che cosa avviene nel settore delle sanzioni amministrative.

Tradizionalmente, in questo ambito è sempre stata esclusa l'applicazione della norma più favorevole per il presunto responsabile.

Recentemente, modificando la sua costante giurisprudenza, la Corte costituzionale ha tuttavia mutato indirizzo: nella sentenza 21 marzo 2019, n. 63, la Consulta ha riconosciuto l'applicabilità, alle sanzioni amministrative con natura e funzione punitiva (come quelle deontologiche), della regola della retroattività della norma punitiva più favorevole.

Sul punto è assai significativa l'affermazione per cui *“è semmai la mancata generalizzata previsione della retroattività delle modifiche sanzionatorie in melius a essere sospetta di irragionevolezza”*, nonché il rilievo secondo il quale *“una limitazione alla retroattività non può identificarsi semplicemente nell'esigenza di evitare ripercussioni negative su procedimenti sanzionatori in corso, posto che l'influenza della lex mitior sui procedimenti sanzionatori non ancora conclusi al momento della sua entrata in vigore è la conseguenza necessaria del principio di retroattività della lex mitior stessa”*.

Nel seguire l'illustrato orientamento, la Corte costituzionale si è espressamente ispirata all'interpretazione da tempo fatta valere dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU), secondo cui al settore delle sanzioni amministrative che hanno portata punitiva devono applicarsi tutte le garanzie valide in ambito penale.

5. Conclusioni

Tutto ciò premesso, si rassegnano le seguenti conclusioni.

Entrato in vigore il nuovo Codice Deontologico delle Professioni Infermieristiche, gli OPI sono tenuti ad applicare quanto enunciato dalla ricordata sentenza della Consulta, in un'ottica più "garantista" nei confronti degli iscritti sottoposti a un procedimento disciplinare pendente.

Ciò significa che, tendenzialmente, in caso di eventuale abrogazione della rilevanza a fini sanzionatori di un determinato comportamento previsto dal Codice del 2009, dovrà applicarsi la norma deontologica più favorevole prevista dal nuovo Codice del 2019.

Allo stesso modo, se nel nuovo Codice un comportamento illecito risulta essere "meno grave", posto che nella determinazione delle sanzioni i Consigli Direttivi sono tenuti a rispettare il criterio dell'adeguatezza rispetto alla gravità dei comportamenti contestati, rispetto al passato gli OPI dovranno comminare una sanzione più mite tra quelle previste dal DPR 221/1950.

Ringraziando della fiducia accordatami e restando a disposizione per eventuali specificazioni e chiarimenti, invio i miei migliori saluti.

Sassari, 10 maggio 2019

(Prof. Avv. Massimo Occhiena)

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Occhiena', with a long, sweeping underline that extends to the left.