

AVV. EMANUELE KÖHLER
AVV. ENRICO MOSSERI
D.SSA GIULIA BACCANTI

Milano, 24 gennaio '20

Spett.le Ordine degli Psicologi della Lombardia
Corso Buenos Aires n. 75
20124 Milano

Alla c.a del Presidente Prof.ssa Laura Parolin

NOTE SULL'OBBLIGO DI FORMAZIONE CONTINUA PER LA PROFESSIONE DI PSICOLOGO

Su richiesta, redigo parere al fine di illustrare il quadro normativo relativo all'obbligo di formazione continua per le professioni sanitarie, con specifico riferimento alla posizione dello psicologo che esercita in libera professione presso lo studio privato, nonché al ruolo dell'Ordine professionale con riguardo alla vigilanza sugli adempimenti dei propri iscritti e alla potestà di certificazione.

D.lgs 30 dicembre 1992 n. 502, artt 16bis e ss.

Con il D.lgs 502/1992, agli artt 16bis e ss. è stato introdotto l'obbligo di formazione continua per le professioni sanitarie.

Ai sensi dell'art 16bis del citato testo legislativo, la formazione continua comprende l'aggiornamento professionale e la formazione permanente, ossia attività successive al percorso di studi e di specializzazione volte ad adeguare le conoscenze all'intero arco della vita professionale, nonché implementare le competenze e abilità cliniche, tecniche e manageriali del professionista in relazione al progresso scientifico e tecnologico.

Con l'art 16ter è istituita la Commissione Nazionale per la formazione continua, con compiti di programmazione e adozione di linee guida e criteri per l'accREDITAMENTO delle attività formative.

La formazione continua in ambito sanitario di cui agli artt 16bis e ss. ha assunto poi l'acronimo ECM (Educazione Continua in Medicina), acronimo oggi messo in discussione, riguardando il più ampio contesto sanitario e non solo quello medico.

La partecipazione alle attività di formazione continua, così come definite e disciplinate agli artt 16bis e 16ter (ECM), **costituisce requisito indispensabile per svolgere attività professionale, in qualità di dipendente o libero professionista per conto delle Aziende Ospedaliere, delle Università, delle unità sanitarie locali e delle strutture sanitarie private (art 16quater).**

La professione di psicologo è, oggi, considerata a tutti gli effetti una professione sanitaria.

Il riconoscimento della valenza sanitaria della professione dello psicologo è stato graduale e non univoco, fino all'entrata in vigore della riforma sanitaria con la L. 3/2018 che ha espressamente annoverato detta professione tra quelle sanitarie.

È pertanto inequivoco che sussiste in capo allo psicologo che opera nel contesto sanitario l'obbligo di formazione continua ECM ai sensi dell'art. 16quater D.lgs 502/2002.

Sicuramente tale obbligo sussiste per i professionisti che operano nelle strutture organizzate quali ospedali, ambulatori, aziende sanitarie locali e strutture sanitarie in genere sia pubbliche che private.

Non è invece univoca, dalla lettura della norma (art 16quater), l'intenzione del legislatore di sottoporre a detto obbligo lo psicologo, o più in generale il professionista in ambito sanitario, che opera esclusivamente nel contesto dello

studio privato e in libera professione.

L'art 16^{quater} infatti attribuisce l'obbligo sia al dipendente che al libero professionista, tuttavia non è di immediata lettura se con le parole "strutture sanitarie private" si intenda ricomprendere anche gli studi professionali, oppure strutture che assumano un certo grado di organizzazione nel contesto sanitario.

Detta ambivalenza ha consentito, nella realtà professionale e anche nel contesto istituzionale degli Ordini, di assumere posizioni divergenti circa l'obbligo in capo al professionista che opera esclusivamente nel contesto dello studio privato.

D.P.R 137/2012, art 7, obbligo di formazione continua per ogni contesto professionale

Il legislatore con D.L. 138/2011 (convertito in Legge con modificazione L. 148/2011), e successivo regolamento di cui all'art. 7 del D.P.R. del 7 agosto 2012 n. 137, ha introdotto l'obbligo di formazione continua in capo a ogni professionista, anche al di fuori del contesto.

La norma in parola attribuisce direttamente agli Ordini e Collegi la facoltà di organizzare i corsi di formazione necessari per il conseguimento dei crediti formativi per i propri iscritti, con facoltà di accreditare tale competenza ad associazioni o altri soggetti debitamente accreditati presso l'Ordine territoriale ovvero il Consiglio Nazionale.

Risulta pertanto evidente che tra la formazione continua di cui all'art 7 D.P.R. 137/2012 e i relativi crediti (conosciuti con l'acronimo CFP), da una parte, e la formazione continua di cui al D.lgs 502/1992 e i crediti ECM, dall'altra, vi siano differenze sostanziali, soprattutto con riferimento ai soggetti accreditati a erogare i corsi e gli eventi idonei al conseguimento dei crediti.

Con riferimento ai CFP di cui all'art 7 D.P.R 137/2012, i soggetti competenti

per l'erogazione dei crediti e per l'eventuale accreditamento di soggetti terzi sono gli Ordini o Collegi.

Con riferimento ai crediti ECM, di cui all'art 16bis e ss D.lgs 502/92, l'accREDITamento dei soggetti competenti per l'erogazione dei crediti formativi fa capo alla CNFC (Commissione Nazionale per la Formazione Continua), organo da ricondurre direttamente al Ministero della Salute.

Dunque da una parte vi è competenza diretta degli Ordini professionali per il sistema di accREDITamento, dall'altra, una competenza più accentrata con una vigilanza diretta di un organismo ministeriale.

In considerazione di quanto sopra, non si può ritenere sussistente una fungibilità tra i due sistemi di accREDITamento della formazione continua.

Pertanto non risulta condivisibile, per quanto comprensibile e rispondente a una certa logica, quanto dedotto dal CNOP con comunicazione del 26 maggio 2015, ritenendo sussistente una fungibilità tra i due modelli formativi, in quanto perfettamente omologhi tra loro. Si osserva comunque che la comunicazione del CNOP interviene nel 2015, quindi ben prima del definitivo e univoco riconoscimento dello psicologo tra le professioni sanitarie con la riforma del 2018.

Ad ogni modo l'AGENAS, Agenzia di supporto al sistema degli ECM, ha avuto modo di ribadire, ben prima del 2018 (Comunicato 15 novembre 2013) l'obbligatorietà degli ECM per gli psicologi, anche liberi professionisti, in quanto professionisti sanitari.

È da escludere comunque qualsiasi sovrapposizione tra l'obbligo di formazione continua derivante dall'art. 7 DPR 137/2012 (CFP) e l'obbligo ECM, in quanto è lo stesso art. 7 che, al comma 7, con norma di chiusura, ribadisce la vigenza dell'educazione continua in medicina, dichiarando espressamente che l'introduzione dei nuovi obblighi per i professionisti in genere non incide né modifica gli obblighi già esistenti in capo alle professioni sanitarie, andando a confermare l'esistenza di un cd. "doppio binario" tra i due sistemi di accREDITamento.

Accordi della Conferenza Permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano

Come visto, l'obbligo di formazione continua in capo ai professionisti sanitari trova fondamento nell'art 16quater D.lgs 502/92 con il dubbio interpretativo circa la sua applicabilità anche al contesto dello studio privato.

L'obbligo è di legge. I successivi lavori di organizzazione e riordino del sistema all'esito delle diverse conferenze Stato-Regioni (Conferenza Permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano), pur normando sull'argomento, dal punto di vista organizzativo, non intervengono, né potevano intervenire, sull'obbligo stesso e la sua portata precettiva.

I lavori della Conferenza Permanente Stato-Regioni, infatti, non hanno potestà legislativa e dunque non possono in alcun modo innovare la norma di legge e modificarne il precetto, ampliando o derogando quanto disposto.

Nondimeno, gli esiti dei lavori della Conferenza e gli atti adottati offrono una chiave interpretativa riguardo agli obblighi del libero professionista in ambito sanitario.

Con estrema chiarezza nell'Accordo di cui alla Conferenza del 1 agosto 2007 concernente il "Riordino del sistema di formazione continua in medicina" si legge:

"Destinatari della Formazione Continua devono essere tutti gli operatori sanitari che direttamente operano nell'ambito della tutela della salute individuale e collettiva, indipendentemente dalle modalità di esercizio dell'attività, compresi, dunque, i liberi professionisti".

E ancora:

"è definito libero professionista nell'area sanitaria il soggetto che opera presso studi privati, strutture autorizzate all'esercizio delle attività sanitarie,

ovvero presso strutture accreditate ove presta attività lavorativa autonoma.

...

Anche i liberi professionisti sono impegnati ad assolvere l'obbligo della formazione continua, essendo eguali le loro responsabilità deontologiche e legali nei confronti dei pazienti e delle qualità delle prestazioni sanitarie erogate".

Tali considerazioni sono state espressamente o implicitamente ribadite nelle successive Conferenze sul tema, nonché fatte proprie dagli organi quali CNFC e AGENAS, sicuramente autorevoli per l'interpretazione dell'intera disciplina. Pertanto la chiave interpretativa della norma di legge di cui all'art 16^{quater} D.lgs 502/1992 adottata in sede di Conferenza da tutti i soggetti esponenziali e di rilievo prescinde da una semplice lettura del testo di legge, bensì adotta criteri sistematici, senz'altro condivisibili, che superano ogni dubbio o ambivalenza sul punto.

Come più volte ribadito, l'obbligo ECM per il singolo professionista trova fondamento nella norma di legge e, pertanto, lo stesso professionista può non aderire all'interpretazione adottata in sede di conferenza o da altri soggetti, per quanto autorevoli.

L'interpretazione della legge, infatti, è demandata in ultima istanza alla Giurisdizione, pertanto il singolo professionista potrebbe ritenere legittimo sottrarsi all'obbligo per poi difendersi avanti all'Autorità Giudiziaria competente, impugnando eventuali sanzioni per il mancato adempimento formativo, assumendo un differente criterio interpretativo. Naturalmente a suo rischio e pericolo.

Diversa è la posizione di un Ordine professionale che, in quanto Ente Pubblico, componente a tutti gli effetti della Pubblica Amministrazione, sottoposto alla vigilanza ministeriale, non può senza più che adeguate giustificazioni, prescindere da un indirizzo interpretativo comunque riconducibile al suo soggetto preposto, ossia il Ministero della Salute.

Il ruolo degli Ordini professionali

All'esito dei lavori della Conferenza Permanente Stato-Regioni del 1 agosto 2007, è stato individuato negli Ordini Professionali il ruolo di *"garante della professione e di certificatore della formazione continua"*.

Nel documento *"La Formazione Continua nel settore Salute"*, allegato all'Accordo di cui alla Conferenza Permanente Stato-Regioni del 2 febbraio 2017, all'art. 35 viene attribuito agli Ordini Professionali il compito di rilasciare, su richiesta del professionista iscritto, la certificazione relativa all'assolvimento degli obblighi formativi. Certificazione che l'Ordine dovrà essere in grado di rilasciare mediante accesso ai dati messi a disposizione dal COGEAPS, Consorzio di tutti gli ordini, collegi e associazioni professionali, di cui il CNOP è membro.

Tale competenza pertanto potrà essere assolta mediante un adeguato raccordo col Consorzio COGEAPS che a sua volta dovrà consentire l'accesso alle informazioni.

Il COGEAPS (art. 22), oltre che la gestione dell'anagrafe dei crediti ha compiti di studio statistico, sia per area geografica che per categoria professionale, per il monitoraggio e la pianificazione dell'offerta formativa. La partecipazione diretta dell'Ordine territoriale ai lavori di studio del Consorzio, pertanto, appare strategica per garantire alla categoria professionale di riferimento sul territorio un'adeguata offerta formativa.

Gli Ordini Professionali, inoltre, possono rivestire la funzione di produttori di formazione continua (provider), con particolare riferimento agli aggiornamenti su etica, deontologia e legislazione (materie che a norma dell'art. 21 de *"La Formazione Continua nel settore Salute"* 2017, assieme ad inglese, informatica e comunicazione in ambito sanitario, devono riguardare il 50% dell'offerta formativa erogata dall'ente).

L'Ordine Professionale, infine, ha il delicato **ruolo di vigilanza sull'assolvimento dell'obbligo formativo da parte dei propri iscritti** (Art. 21 "La Formazione Continua nel settore Salute" 2017), emanando, ove previsti dalla normativa vigente, **i provvedimenti di competenza per il mancato assolvimento**.

Detto ruolo di vigilanza e potere-dovere sanzionatorio, necessariamente si raccorda con l'obbligo di cui all'art. 5 del Codice Deontologico degli Psicologi. Il dovere, per lo Psicologo, di mantenere un adeguato livello di preparazione e aggiornamento professionale può verosimilmente ritenersi integrato e parzialmente coincidente con l'obbligo di formazione continua previsto per legge.

Il c.d. principio di competenza di cui all'art. 5 del Codice Deontologico non può in ogni caso e sicuramente ritenersi soddisfatto mediante il mero adempimento dell'obbligo formativo ECM. Al contrario il mancato assolvimento ECM può quantomeno ritenersi indice e dato tangibile circa la carenza di aggiornamento professionale di cui al dovere deontologico.

D'altronde entrambi gli obblighi rispondono alla medesima esigenza di garantire all'utenza un'adeguata preparazione del professionista, in conformità con le evoluzioni della scienza e della tecnica professionale.

Pertanto, dal quadro normativo complessivo sul tema della formazione continua, emerge l'esigenza in capo agli Ordini Professionali di attivare sistemi di vigilanza sui propri iscritti, mediante acquisizione periodica o perpetua dei dati dell'anagrafe del COGEAPS, nonché di raccordo e di integrazione di detti dati nel contesto procedurale-disciplinare interno all'Ordine.

Conclusioni

La fonte normativa per l'obbligo di ECM per il professionista sanitario, trova ragione unicamente in quanto disposto all'art. 16quater D.Lgs 502/1992.

I successivi atti sublegislativi (v. Conferenza Permanente Stato-Regioni) consentono di individuare in modo non equivoco un criterio interpretativo autorevole che attribuisce l'obbligo formativo ECM anche al libero professionista sanitario che opera esclusivamente nel contesto dello studio privato.

Pertanto sussiste l'obbligo di formazione continua in medicina (ECM) per lo psicologo in quanto professionista sanitario,¹ a prescindere dal regime professionale di dipendente o libero professionista e dal contesto operativo (struttura sanitaria organizzata o studio professionale privato).

La formazione continua per le professioni in genere introdotto con D.L. 138/2011 ha ribadito gli obblighi e la vigenza dell'educazione medica in medicina (ECM) di cui al D.Lgs 502/1992 per i professionisti sanitari.

I professionisti in genere, non sanitari, soddisfano i propri obblighi in formazione continua secondo i criteri di cui all'art. 7 DPR 1372012.

I professionisti sanitari, tra cui lo psicologo, dovranno assolvere al proprio obbligo formativo secondo i criteri dettati in materia ECM, da ultimo regolamentati col documento adottato ai lavori della Conferenza Permanente Stato, Regioni e Province Autonome di Trento e Bolzano del 1 agosto 2017 "**La Formazione Continua nel Settore Salute**".

Gli Ordini Professionali hanno il compito di vigilare sull'assolvimento da parte dei propri iscritti dell'obbligo formativo (art. 21 "La Formazione

¹ Art. 01 L. 56/1989 "*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*", articolo introdotto con la L. 3/2018 art. 8 comma 4

Continua nel settore Salute" 2017), **nonché il potere-dovere di sanzionare il mancato assolvimento degli obblighi formativi**, compito che doverosamente dovrà tradursi in pratiche attive che contemplino anche l'uso del potere disciplinare dell'ente.

Resto a disposizione per ogni chiarimento, nonché per proseguire nell'attività di studio sul tema.

Con i migliori saluti

Avv. Emanuele Kohler