MEMORIA DELLA FEDERAZIONE NAZIONALE DEGLI ORDINI DEI MEDICI CHIRURGHI E DEGLI ODONTOIATRI

Audizione presso la Commissione Salute della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome
11 novembre 2026

Esercizio temporaneo di attività lavorativa in deroga al riconoscimento delle qualifiche sanitarie conseguite all'estero

1. Premessa. La funzione pubblica della FNOMCeO e il diritto alla salute

La Federazione Nazionale degli Ordini dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri (FNOMCeO) è un ente pubblico non economico che agisce quale organo sussidiario dello Stato, ai sensi del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 13 settembre 1946, n. 233, come modificato dalla legge 11 gennaio 2018, n. 3. Ente esponenziale delle professioni medica e odontoiatrica, la Federazione rappresenta, attraverso i 106 Ordini territoriali, oltre 505 mila iscritti agli Albi professionali. La sua azione è rivolta alla tutela degli interessi pubblici connessi all'esercizio professionale e alla promozione della qualità tecnico-professionale, dell'autonomia e della responsabilità professionale, nell'interesse della tutela della salute individuale e collettiva.

La Federazione ringrazia la Commissione Salute per l'opportunità di confronto su una materia che investe insieme la continuità dei servizi sanitari regionali e la protezione dei cittadini. Non intende contestare il valore dei professionisti formati all'estero, né disconoscere le difficoltà di reclutamento delle Regioni. Ritiene, tuttavia, che la necessità di assicurare personale non possa trasformarsi in un affievolimento delle garanzie di qualificazione, responsabilità e vigilanza che l'ordinamento collega all'esercizio della professione medica.

L'articolo 32 della Costituzione tutela la salute come diritto fondamentale dell'individuo e interesse della collettività. L'accertamento delle competenze del professionista non costituisce, pertanto, un adempimento burocratico a beneficio della categoria: **è una garanzia preventiva per la persona assistita**. La questione non riguarda la nazionalità del Medico, ma la possibilità di accertare, con criteri effettivi e uniformi, che chi è chiamato a diagnosticare e curare possieda le competenze necessarie.

2. Il quadro normativo: dal regime emergenziale alla proroga della deroga

La disciplina ordinaria del riconoscimento delle qualifiche professionali conseguite all'estero è contenuta nel decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206, attuativo della direttiva 2005/36/CE, e, per i profili pertinenti, negli articoli 49 e 50 del DPR n. 394/1999. Il riconoscimento dei titoli sanitari compete al Ministero della Salute e si fonda su verifiche che non si esauriscono nell'autenticità documentale, ma riguardano anche il percorso formativo e, ove necessario, misure compensative e prove attitudinali. Al riconoscimento segue l'iscrizione all'Albo professionale, secondo la disciplina ordinaria.

L'articolo 13 del decreto-legge n. 18/2020 ha introdotto, nell'emergenza pandemica, una procedura straordinaria. L'articolo 6-bis del decreto-legge n. 105/2021 ha mantenuto la possibilità di esercizio temporaneo per fronteggiare la carenza di personale. L'articolo 15 del decreto-legge n. 34/2023, convertito dalla legge n. 56/2023, ha confermato il regime derogatorio per l'attività lavorativa presso strutture sanitarie e sociosanitarie pubbliche e private, anche accreditate. Le successive proroghe ne hanno esteso la durata sino al 31 dicembre 2029.

È decisivo il comma 2 dell'articolo 15, che demanda a un'**intesa in Conferenza Stato-Regioni** la definizione della disciplina dell'esercizio temporaneo; il comma 3 regola la fase transitoria nelle more dell'intesa e degli atti regionali. Una disciplina nata come eccezionale, se prorogata per anni senza una cornice condivisa, rischia di produrre assetti territoriali differenziati proprio sulle garanzie fondamentali di accesso alla professione.

Merita inoltre di essere richiamata l'evoluzione del quadro legislativo in corso di definizione. Il disegno di legge recante delega al Governo in materia di professioni sanitarie, approvato dalla Camera dei deputati e attualmente all'esame del Senato (A.S. 2082), contempla, tra i principi e criteri direttivi, la previsione dell'obbligo di iscrizione dei professionisti sanitari autorizzati all'esercizio temporaneo in deroga in appositi elenchi speciali straordinari istituiti presso gli Ordini professionali competenti, nonché il previo accertamento delle necessarie conoscenze linguistiche. Si tratta di un'evoluzione normativa di particolare rilievo, poiché riconosce espressamente la necessità di collegare l'esercizio temporaneo in deroga a strumenti di vigilanza ordinistica e alla verifica delle competenze linguistiche, quali condizioni funzionali alla sicurezza delle cure e all'adeguata comunicazione con i pazienti.

Tale previsione, pur non costituendo ancora disciplina vigente, testimonia l'attenzione del legislatore verso l'esigenza di assicurare strumenti di identificazione, tracciabilità e controllo dei professionisti che operano in regime derogatorio, nella prospettiva della sicurezza delle cure e della tutela del diritto alla salute.

3. Il quadro giurisprudenziale: le verifiche sostanziali non sono derogabili

La giurisprudenza amministrativa formatasi a seguito delle iniziative della FNOMCeO offre indicazioni di particolare rilievo per l'azione delle Regioni. Le vicende processuali di Lombardia, Veneto e Molise sono differenti per oggetto ed esito, ma convergono sulla necessità di contemperare la continuità assistenziale con verifiche effettive della preparazione professionale.

TAR Lombardia, Milano, Sez. III, sentenza 15 settembre 2025, n. 2941. Il Tribunale, pronunciandosi sulla disciplina regionale relativa alle qualifiche mediche specialistiche estere, ha distinto la semplificazione del procedimento dalle garanzie sostanziali di preparazione tecnica. Ha chiarito che l'articolo 15 non autorizza a prescindere dalla verifica delle competenze e ha valorizzato l'intesa Stato-Regioni quale sede per definire la disciplina di dettaglio. La pronuncia riconosce inoltre la legittimazione della Federazione a tutelare il corretto esercizio professionale, in relazione alle attribuzioni istituzionali degli Ordini. La sentenza costituisce il primo riferimento fondamentale per un'interpretazione costituzionalmente orientata della deroga.

TAR Veneto. Nel giudizio relativo al reclutamento temporaneo di specialisti con qualifiche estere, all'ordinanza cautelare n. 588 del 27 novembre 2025 è seguito un percorso di interlocuzione che ha portato a modifiche della disciplina regionale. Assume particolare importanza, in tale contesto, la sentenza n. 1564 del 14 luglio 2026, intervenuta a conclusione del percorso di interlocuzione che ha condotto alla modifica della disciplina regionale. L'esperienza veneta evidenzia come la continuità dell'assistenza e la sicurezza delle prestazioni non costituiscano interessi contrapposti, ma obiettivi che possono essere perseguiti congiuntamente attraverso procedure condivise di verifica delle competenze.

TAR Molise, Sez. I, sentenza 14 ottobre 2026, n. 420. Il Tribunale ha accolto il ricorso nei limiti precisati in motivazione, censurando la disciplina

regionale nella parte in cui non definiva i contenuti minimi e la procedura obbligatoria di verifica della congruità dei percorsi formativi, lasciandola persino eventuale. La mera acquisizione di diplomi, attestati, traduzioni e dichiarazioni non equivale a una verifica effettiva delle competenze cliniche. Il TAR ha affermato che la deroga al decreto legislativo n. 206/2007 riguarda i profili procedimentali e non quelli sostanziali, che restano necessari a tutela dell'articolo 32 della Costituzione. L'annullamento in parte qua concerne la proroga regionale dal 31 dicembre 2027 al 31 dicembre 2029 e impone all'Amministrazione di colmare le lacune accertate: non si tratta, quindi, di una declaratoria generale di illegittimità della disciplina statale derogatoria.

La pronuncia assume particolare rilievo anche sotto il profilo istituzionale, avendo il Tribunale riconosciuto la legittimazione ad agire della FNOMCeO e degli Ordini territoriali ricorrenti, in ragione delle attribuzioni loro riconosciute dall'ordinamento a tutela del corretto esercizio professionale. Tale riconoscimento conferma che la verifica dell'adeguatezza della formazione e delle competenze non risponde a un interesse meramente corporativo, ma si inserisce nella funzione pubblicistica degli Ordini, direttamente connessa alla salvaguardia della salute dei cittadini e della sicurezza delle cure.

Le decisioni indicano un principio comune: non basta accertare che un titolo sia stato rilasciato all'estero; occorre verificare che il percorso formativo e le capacità professionali siano congrui rispetto alle prestazioni concretamente affidate. L'assenza di verifiche sostanziali non costituisce una semplificazione amministrativa, ma una riduzione delle garanzie di sicurezza per il cittadino.

4. I differenti regimi di esercizio professionale e l'esigenza di uniformità delle garanzie ordinistiche

Accanto al problema del riconoscimento dei titoli, la FNOMCeO richiama l'attenzione su un ulteriore profilo, direttamente collegato alla tutela della salute: la coesistenza, nell'ambito delle medesime strutture e talora delle medesime attività assistenziali, di Medici regolarmente iscritti agli Albi e di professionisti che esercitano temporaneamente in deroga senza iscrizione all'Albo italiano.

La coesistenza di due distinti percorsi normativi per l'esercizio delle professioni sanitarie sulla base di qualifiche conseguite all'estero è stata espressamente evidenziata anche dal Governo nella risposta resa alla

Camera dei deputati, nella seduta del 15 maggio 2026, all’interpellanza urgente n. 2-00841. Accanto al sistema ordinario di riconoscimento delle qualifiche professionali, disciplinato dal decreto legislativo n. 206 del 2007, opera infatti un regime straordinario di autorizzazione temporanea, introdotto per rispondere alle esigenze di continuità assistenziale. La distinzione, giustificata dalle differenti finalità dei due istituti, richiama l’esigenza di assicurare, attraverso un quadro normativo uniforme e condiviso, **garanzie equivalenti di competenza, responsabilità e vigilanza professionale** a tutela della salute dei cittadini.

I primi sono sottoposti ai requisiti ordinari di accesso e permanenza nella professione, agli obblighi del Codice di deontologia medica, alla vigilanza degli Ordini e al relativo sistema disciplinare. Per i secondi, invece, l'autorizzazione all'esercizio temporaneo in deroga non comporta l'iscrizione all'Albo professionale italiano e, conseguentemente, non determina l'assoggettamento ai poteri di vigilanza e disciplinari ordinariamente esercitati dagli Ordini nei confronti dei propri iscritti. Tale criticità risulta ulteriormente accentuata dall'abrogazione, disposta dall'articolo 15, comma 5, del decreto-legge n. 34 del 2023, della disposizione che prevedeva l'obbligo di comunicazione all'Ordine competente dell'avvenuto riconoscimento in deroga e della struttura sanitaria presso la quale il professionista svolgeva la propria attività.

Ne deriva una rilevante asimmetria di garanzie e responsabilità, oltre a una possibile disparità di trattamento tra professionisti che svolgono attività cliniche comparabili. Non si sostiene che il professionista non iscritto sia privo di ogni responsabilità: restano applicabili le regole sulla responsabilità civile e penale, gli obblighi del rapporto di lavoro e i controlli delle strutture. È però diverso il piano della vigilanza deontologica ordinistica, che ha natura pubblicistica, preventiva e disciplinare e non può essere semplicemente sostituita dal controllo del datore di lavoro.

La conseguenza più rilevante riguarda il paziente. Il cittadino deve poter confidare in garanzie equivalenti di competenza, correttezza e responsabilità professionale indipendentemente dal percorso amministrativo che ha consentito al Medico di operare. Una disciplina che consenta di prestare cure senza iscrizione e senza un equivalente sistema di vigilanza professionale crea una discontinuità nelle tutele che merita una soluzione normativa e organizzativa espressa.

Nel rispetto delle competenze regionali in materia di autorizzazione all’esercizio temporaneo, è necessario assicurare un raccordo stabile tra

Regioni, Ministero della Salute e Ordini professionali. La temporaneità dell'autorizzazione non deve tradursi in una riduzione delle garanzie professionali poste a tutela della salute pubblica.

La FNOMCeO ritiene pertanto necessario superare l'attuale assetto normativo, che, anche a seguito della soppressione dell'obbligo di comunicazione agli Ordini professionali, ha determinato un indebolimento delle garanzie di vigilanza sull'esercizio temporaneo in deroga. La Federazione sostiene l'esigenza di un sistema organico fondato sull'iscrizione dei professionisti interessati in appositi elenchi speciali straordinari istituiti presso gli Ordini professionali competenti, quale presupposto per assicurare la piena identificabilità dei soggetti autorizzati e l'effettività degli obblighi deontologici, formativi e professionali, nonché delle corrispondenti forme di vigilanza e responsabilità disciplinare. Tale obiettivo, coerente con l'evoluzione legislativa in corso, richiede un adeguato fondamento normativo e un raccordo istituzionale tra Ministero della Salute, Regioni e Ordini professionali. La futura intesa Stato-Regioni dovrà contribuire alla definizione di procedure uniformi e di verifiche sostanziali delle competenze, nella prospettiva di assicurare ai cittadini le medesime garanzie di sicurezza e qualità delle cure, indipendentemente dal percorso amministrativo attraverso il quale il professionista è stato autorizzato a esercitare.

5. La posizione della FNOMCeO e le proposte alla Commissione Salute

La Federazione riconosce che il ricorso a professionisti con titoli esteri può concorrere a garantire la continuità dell'assistenza. Chiede tuttavia che l'eccezione non si traduca in un sistema parallelo, meno garantito e differenziato tra territori. La tutela del diritto alla salute e la sicurezza delle cure sono obiettivi condivisi con le Regioni, non ostacoli alla loro azione.

1. Promuovere senza ulteriori ritardi, d'intesa con il Ministero della Salute, la conclusione dell'intesa prevista dall'articolo 15, comma 2, del decreto-legge n. 34/2023, quale sede per stabilire garanzie nazionali uniformi.

2. Rendere obbligatoria, preventiva e documentata la verifica sostanziale dei percorsi formativi e delle competenze, con criteri proporzionati alle specifiche attività e specializzazioni, evitando che il controllo si limiti alla regolarità formale dei documenti.

3. Prevedere commissioni tecniche con adeguata qualificazione professionale, verifiche della conoscenza della lingua italiana, valutazione

dell’esperienza clinica e procedure per i casi di insufficiente congruità formativa.

4. Promuovere, in coerenza con il quadro legislativo in corso di definizione, l’iscrizione dei professionisti autorizzati all’esercizio temporaneo in deroga in appositi elenchi speciali straordinari istituiti presso gli Ordini professionali competenti, prevedendo modalità uniformi di iscrizione e aggiornamento e un efficace raccordo con le Regioni e il Ministero della Salute, al fine di assicurare identificabilità, tracciabilità ed effettività delle garanzie deontologiche e di vigilanza professionale, sulla base di un adeguato fondamento normativo.

5. Assicurare, attraverso un adeguato intervento normativo, l’effettivo assoggettamento dei professionisti autorizzati all’esercizio temporaneo in deroga agli obblighi deontologici e professionali e alle corrispondenti forme di vigilanza e responsabilità disciplinare, superando l’attuale disparità di garanzie rispetto ai professionisti ordinariamente iscritti agli Albi.

6. Prevedere monitoraggio e verifica periodica dell’impatto del regime derogatorio sulla qualità e sicurezza dell’assistenza, anche valorizzando le esperienze regionali di collaborazione istituzionale, a partire dal Veneto.

6. Conclusioni

La FNOMCeO rivolge alla Commissione Salute un invito a considerare l’intesa Stato-Regioni non come un ulteriore passaggio burocratico, ma come lo strumento per ricondurre a unità un sistema che oggi rischia di offrire ai cittadini garanzie diverse a seconda del territorio e del titolo amministrativo con cui il professionista è stato reclutato.

La continuità dell’assistenza e la sicurezza delle cure sono parti inseparabili della medesima responsabilità pubblica. Non è sufficiente assicurare che un Medico sia presente in servizio: occorre poter assicurare al cittadino che le sue competenze siano state effettivamente verificate e che la sua attività sia assoggettata a un sistema certo di responsabilità e vigilanza.

La FNOMCeO auspica pertanto che la Commissione Salute promuova una soluzione condivisa che coniughi le esigenze di reclutamento delle Regioni con l’effettività delle verifiche professionali e della vigilanza ordinistica, **affinché la deroga alle procedure di riconoscimento non si traduca in una deroga alle garanzie di tutela della salute**.

La Federazione conferma la propria disponibilità a collaborare con il Ministero della Salute e con le Regioni per individuare soluzioni sostenibili, omogenee e rispettose dell'articolo 32 della Costituzione. La priorità non è difendere un confine professionale, ma assicurare che ogni persona, ovunque sia curata, possa contare sul medesimo livello essenziale di garanzia della qualità e della sicurezza delle cure.

FNOMCeO