

*Le tappe della riforma delle
Professioni Sanitarie: il sogno divenne
realtà.*

*La legislazione in Italia sulle
professioni sanitarie: una straordinaria
avventura... e siamo appena all'inizio...*

Francesco Saverio Proia
Già dirigente Ministero Salute

1

Come eravamo: Il Testo unico delle leggi sanitarie (R.D. n. 1265/1934)

Distingueva coloro che operavano nel campo della sanità in tre categorie:

- professioni sanitarie principali (medico chirurgo, veterinario, farmacista e, dal 1985, l'odontoiatra);
- professioni sanitarie ausiliarie (levatrice, assistente sanitaria visitatrice e infermiera diplomata);
- arti ausiliarie delle professioni sanitarie (odontotecnico, ottico, meccanico ortopedico ed ernista, tecnico sanitario di radiologia medica e infermiere abilitato o autorizzato).

2

La legislazione in Italia sulle Professioni Sanitarie

- Come è noto negli ultimi venti anni è stata avviata e realizzata una profonda riforma delle professioni sanitarie infermieristiche, tecniche, della riabilitazione, e della prevenzione nonché della professione di ostetrica, sia nell'aspetto ordinamentale che in quello formativo, quale esigenza di adeguamento all'evoluzione scientifica e tecnologica della sanità, ai nuovi bisogni per una diversa organizzazione del lavoro e all'integrazione del nostro SSN nell'U.E.

3

La legislazione in Italia sulle Professioni Sanitarie

- Si tratta, infatti, di una scelta che ha anche radici extranazionali:
 - dalle raccomandazioni in materia del Consiglio d'Europa;
 - alla constatazione che già altri Stati Europei ed Extraeuropei avevano da anni fatto propria quest'evoluzione con indubbe ricadute positive per i cittadini;

4

La legislazione in Italia sulle Professioni Sanitarie

- Ad iniziare dagli anni 80 si prende coscienza nel Paese della necessità di riformare nel percorso formativo e nelle funzioni quell'insieme di profili sanitari definiti sia professioni sanitarie ausiliarie e alcune arti sanitarie; quell'insieme che comunemente venivano definiti per negazione (non medici) o per approssimazione (paramedici) quasi mai con il proprio nome.
- I promotori di questa riforma erano la parte più consapevole di queste professioni e della stessa professione medica che avevano constatato l'arretratezza e la inadeguatezza della nostra legislazione in materia rispetto ai modelli più avanzati e funzionali degli altri Stati e all'evoluzione legislativa, scientifica e tecnologica della stessa la sanità italiana

5

La legislazione in Italia sulle Professioni Sanitarie

La bandiera della riforma delle professioni sanitarie, fu fatta propria anche dal sindacato confederale che la mise al centro della sua iniziativa e delle stesse piattaforme contrattuali, prevedendo:

- Il requisito della maturità per accedere ai corsi ed il loro passaggio all'università
- Il venir meno dell'aggettivo "ausiliaria" nel termine professione sanitaria
- l'istituzione dei servizi infermieristici e delle altre professioni
- l'adozione di nuove modalità organizzative non più medico-centriche
- l'istituzione di albi ed ordini per tutte le professioni sanitarie

6

La legislazione in Italia sulle Professioni Sanitarie

- Quasi tutte le forze politiche ed il Governo raccolsero questa richiesta presentando varie proposte di legge, che, purtroppo, in varie legislature non si riuscì ad approvarle definitivamente.
- Per questo si colse l'occasione del varo del dlgs 502/92 per prevedere almeno la struttura portante della Riforma delle professioni sanitarie inserendo il terzo comma dell'articolo 6 che nel trasferire la formazione all'università, la faceva svolgere all'interno del SSN con docenti di norma da questo dipendente ed affidava al Ministero della Salute il compito di individuarne i profili professionali

7

La legislazione in Italia sulle Professioni Sanitarie

- L'attuale regime normativo che ordina le professioni sanitarie ha quindi come fonte iniziale il D.lgs n. 502/92, che, nell'adeguare l'impianto del SSN nato dalla legge n. 833/78, stabilì anche che era compito del Ministero della Sanità, l'individuazione e regolamentazione dei profili professionali dell'area sanitaria e trasferì la formazione dalla sede regionale a quella universitaria, inserendola nella stessa Facoltà di Medicina e Chirurgia.

8

La legislazione in Italia sulle Professioni Sanitarie

- Con un'interpretazione estensiva della norma, nonostante il parere contrario della maggioranza del CSN, d'accordo con le Regioni il Ministro della Sanità Garavaglia emanò i decreti istitutivi dei primi 13 profili introducendo ambiti professionali propri di una professione e non di un operatore ancillare

9

La legislazione in Italia sulle Professioni Sanitarie

- Con l'atto di minore valore giuridico, qual è un decreto ministeriale, furono attribuiti autonomia, competenza e responsabilità a 22 professioni sanitarie: era evidente la debolezza dell'operazione che non avrebbe garantito il pericolo di un ritorno indietro per questo il Ministro Bindi presentò un ddl, approvato all'unanimità dal Parlamento: la legge 42/99 "Disposizioni in materia di professioni sanitarie"

10

La legislazione in Italia sulle Professioni Sanitarie

- L'impianto normativo sopra descritto fu perfezionato, quindi, successivamente dalla legge 26/02/1999 n. 42 "Disposizioni in materia di professioni sanitarie" la quale sancisce che la denominazione "professione sanitaria ausiliaria" è abolita e sostituita dalla denominazione "professione sanitaria"; inoltre l'art. 1 di questa legge, al comma 2, così recita:

"Il campo proprio di attività e di responsabilità delle professioni sanitarie di cui all'articolo 6, comma 3, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni e integrazioni, è determinato dai contenuti dei decreti ministeriali istitutivi dei relativi profili professionali e degli ordinamenti didattici dei rispettivi corsi di diploma universitario e di formazione post-base nonché degli specifici codici deontologici, fatte salve le competenze previste per le professioni mediche e per le altre professioni del ruolo sanitario per l'accesso alle quali è richiesto il possesso del diploma di laurea, nel rispetto reciproco delle specifiche competenze professionali".

11

La legislazione in Italia sulle Professioni Sanitarie

- Con questa legge si chiude un processo di valorizzazione ed emancipazione di oltre 500.000 lavoratori, perlopiù lavoratrici, dal rapporto ancillare con altre professioni.

Infatti, a cinque anni di distanza dall'emanazione dei profili professionali si abolisce il termine "ausiliaria" riferito a queste professioni, restituendo loro il diritto al nome : non più paramedici o non medici, ma professioni infermieristiche, tecnico-sanitarie, della riabilitazione, della prevenzione e della professione di ostetrica.

12

La legislazione in Italia sulle Professioni Sanitarie

- La legge 42 costituì la seconda fase della Riforma, si rendeva necessario dar corso a una successiva fase che la perfezionasse e per questo fu varata all'unanimità la legge d'iniziativa parlamentare n.251/00 che divenne la vera legge quadro del settore:
“Disciplina delle professioni sanitarie infermieristiche, tecniche, della riabilitazione, della prevenzione nonché della professione di ostetrica”

13

La legislazione in Italia sulle Professioni Sanitarie

- L'art. 1 della successiva legge di riforma quadro delle professioni sanitarie, n. 251/2000 che così recita per le professioni di infermiere e di ostetrica (concetti simili vengono espresse nei successivi articoli tre per le altre aree professionali):
- “1. Gli operatori delle professioni sanitarie dell'area delle scienze infermieristiche e della professione sanitaria ostetrica svolgono con autonomia professionale attività dirette alla prevenzione, alla cura e salvaguardia della salute individuale e collettiva, espletando le funzioni individuate dalle norme istitutive dei relativi profili professionali nonché dagli specifici codici deontologici ed utilizzando metodologie di pianificazione per obiettivi dell'assistenza.

14

La legislazione in Italia sulle Professioni Sanitarie

- 2. Lo Stato e le regioni promuovono, nell'esercizio delle proprie funzioni legislative, di indirizzo, di programmazione ed amministrative, la valorizzazione e la responsabilizzazione delle funzioni e del ruolo delle professioni infermieristico - ostetriche al fine di contribuire alla realizzazione del diritto alla salute, al processo di aziendalizzazione nel Servizio sanitario nazionale, all'integrazione dell'organizzazione del lavoro della sanità in Italia con quelle degli altri Stati dell'Unione europea.
- 3. Il Ministero della sanità, previo parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, emana linee guida per:
 - a) l'attribuzione in tutte le aziende sanitarie della diretta responsabilità e gestione delle attività di assistenza infermieristica e delle connesse funzioni;
 - b) la revisione dell'organizzazione del lavoro, incentivando modelli di assistenza personalizzata”

15

La legislazione in Italia sulle Professioni Sanitarie

- Per effetto di questo quadro normativo appena rassegnato è dato osservare che ciascuna delle 22 professioni sanitarie:
 - è una professione autonoma (art. 1 l. n. 42/1999 e art. 1, comma 1, l. 251/2000), essendo stata abrogata la definizione di “professione sanitaria ausiliaria” ex art. 1, comma 1;
 - l’oggetto della professione è costituito dalle “attività dirette alla prevenzione, alla cura e salvaguardia della salute individuale e collettiva” (art. 1, comma 1, l. n. 251/2000);
 - le funzioni proprie della professione sono definite “dalle norme istitutive dei relativi profili professionali nonché dagli specifici codici deontologici ed utilizzando metodologie di pianificazione per obiettivi dell’assistenza” (art. 1, comma 1, l. 251/2000);
 - ulteriori funzioni possono essere stabilite dallo Stato e dalle Regioni “nell’esercizio delle proprie funzioni legislative, di indirizzo, di programmazione ed amministrative”.

16

La legislazione in Italia sulle Professioni Sanitarie

- Appare, a tutta evidenza, come i criteri per la determinazione delle competenze proprie delle professioni sanitarie di cui alla legge 251/00, vengano sostanzialmente individuati:
- nel criterio guida - introdotto dalla legge . n. 251/2000 - che preordina le professioni allo svolgimento delle "attività dirette alla prevenzione, alla cura e salvaguardia della salute individuale e collettiva";
- nei criteri limiti - previsti dall'art. 1 l. n. 42/1999 e dall'art. 1, comma 1, l. 251/2000 - costituiti dai profili professionali, dall'ordinamento universitario e formativo post-base e dai codici deontologici.
- E' evidente che i criteri limiti di cui alla lett. b) configurino sostanzialmente una dinamicità *in progress* di attribuzione di competenze e funzioni secondo quanto già previsto o in futuro sarà stabilito dalle disposizioni, normative ed amministrative, preordinate a definire i profili professionali, gli ordinamento universitari e formativi, le regole deontologiche.

17

La legislazione in Italia sulle Professioni Sanitarie

- Questo concetto è esaltato e rafforzato dalla portata della previsione dell'art. 1, comma 2, l. n. 251/2000 là dove attribuisce espressamente allo Stato e alle Regioni il compito di promuovere, nell'esercizio delle proprie funzioni legislative, di indirizzo, di programmazione ed amministrative, "la valorizzazione e la responsabilizzazione delle funzioni e del ruolo delle professioni infermieristico - ostetriche al fine di contribuire alla realizzazione del diritto alla salute, al processo di aziendalizzazione nel Servizio sanitario nazionale, all'integrazione dell'organizzazione del lavoro della sanità in Italia con quelle degli altri Stati dell'Unione europea".

18

La legislazione in Italia sulle Professioni Sanitarie

- Quanto sopra evidenzia che la valorizzazione e responsabilizzazione delle funzioni e del ruolo delle professioni sanitarie ex lege 251/00 ad opera dell'attività, legislativa ed amministrativa, dello Stato e delle Regioni deve essere realizzata alla luce e nel rispetto:
- della competenza propria della professione, che si identifica con le "attività dirette alla prevenzione, alla cura e salvaguardia della salute individuale e collettiva" (art. 1, comma 1, l. n. 251/2000);
- dell'evoluzione dei percorsi formativi definiti dalle istituzioni universitarie e formative per le professioni sanitarie.

19

La legislazione in Italia sulle Professioni Sanitarie

- Le professioni sanitarie pertanto non sono più configurate quali “ancillari” alla professione medica ed hanno visto riconosciuta la propria autonomia professionale, come una “normale” professione intellettuale.
- Inoltre, la citata legge 42, all’art.1, stabilisce che quanto sopra si attui facendo salve, “le competenze previste per le professioni mediche ... nel rispetto delle specifiche competenze professionali”, che nell’ordinamento italiano sono individuate nel particolare sin dal Testo Unico delle Leggi Sanitarie, approvato con Regio Decreto 27/07/1934 n. 1265, il quale all’art. 100 prevede che l’esercizio della professione medica è consentito a chi è in possesso del titolo di abilitazione, senza ulteriori specificazioni.

20

La legislazione in Italia sulle Professioni Sanitarie

- Del resto lo stesso concetto di “atto medico” non è definito né previsto in nessuna norma giuridica, bensì è più un’espressione della comunità scientifica internazionale, secondo la quale ogni attività di diagnosi e cura della persona sia di competenza della professione medica.
- Nel comune pensiero sembrerebbe ovvio e scontato che la attività di diagnosi e cura dell’individuo siano propri se non esclusivi della professione medica, mentre siano di competenza delle professioni sanitarie ex lege 251/00 le funzioni assistenziali.

21

La legislazione in Italia sulle Professioni Sanitarie

- Tuttavia, la complessità quotidiana del funzionamento degli ospedali e dei distretti sanitari - in particolare all'interno del sistema dell'emergenza e dell'urgenza sanitarie – porta a che sia l'agire professionale in integrazione, collaborazione e cooperazione tra medico, infermiere e altri professionisti della salute alla base dell'organizzazione del lavoro.
- E', quindi, compito dello Stato e delle Regioni con atti legislativi o regolamentari normare il campo di attività esclusivo e quello concorrente di ciascun professionista.
- Quanto sopra è stato rafforzato dalla riforma del Titolo V della Costituzione, laddove oltre a ribadire che l'organizzazione del lavoro in sanità è competenza esclusiva delle Regioni, si è affermato che sull'insieme della materia delle professioni, Stato e Regioni hanno competenza concorrente.

22

La legislazione in Italia sulle Professioni Sanitarie

- Sulla base di questa normativa è quindi possibile prevedere che l'implementazione delle competenze delle professioni sanitarie ex lege 251/00 sino a prevedere proprie specializzazioni di cui all'articolo 6 della legge 43/06

23

La legislazione in Italia sulle Professioni Sanitarie

- Se si sceglie questa strada in forma più generale ed organica si sarebbe in presenza di un'innovazione così profonda nell'organizzazione del lavoro e dei rapporti tra le professioni in sanità che presupporrebbe la comprensione, la partecipazione e l'augurabile condivisione dei soggetti professionali interessati ad iniziare dai medici, prevedendo specifici tavoli interprofessionali nazionali, regionali e, se del caso, anche aziendali per individuare e concertare le modalità attuative.

24

La legislazione in Italia sulle Professioni Sanitarie

- La legge 251 è ora apprezzata per la sua enorme potenzialità per innovare l'o.d.l. in sanità.... sinora è stata attuata, non in forma omogenea nelle Regioni, nella parte che attiene alla realizzazione di specifici servizi per ciascuna delle 4 aree professionali e per il servizio sociale professionale diretti da un dirigente espressione di tali professioni

25

La legislazione in Italia sulle Professioni Sanitarie

- La normativa concorsuale e contrattuale per istituire ed assumere a t.d. o a t.ind. Il nuovo dirigente di queste professioni è definita, manca ancora quella a t.ind. per il dirigente A.S.
- Il quadro regionale di attuazione della L.251 a livello regionale è per l'aspetto normativo quasi completato; diversa, invece, la sua concreta attuazione

26

La legislazione in Italia sulle Professioni Sanitarie

- Le leggi 42 e 251 segnano il definitivo abbandono del ruolo “residuale” proprio di tali professionisti riconoscendogli pari dignità rispetto alle già esistenti professioni della salute... Ma mancava e manca l’ultimo tassello di questa riforma: la trasformazione da collegi ad ordini e l’istituzione di albi e ordini per le professioni sprovviste, che pure era presente nel primo ddl governativo che divenne la l.42 e poi ritirato.

27

La legislazione in Italia sulle Professioni Sanitarie

Il percorso di riforma delle professioni sanitarie si completa quindi con la legge 3/18 che, per la prima volta, riforma tutte le professioni sanitarie in forma organica e nella medesima forma e sostanza ed in particolare:

- Eleva da collegio ad ordine;
- Per la generosità dell'ordine dei TSRM permette l'istituzione dell'albo professionale per ciascuna professione sanitaria che ne era priva, con la migrazione dell'albo degli assistenti sanitari dalla FNOPI dando vita alla FEDERAZIONE DEGLI ORDINI DEI TECNICI SANIATRI DI RADIOLOGIA MEDICA E DELLE PROFESSIONI SANIATRIE TECNICHE, DELLA RIABILITAZIONE E DELLA PREVENZIONE,

Un modello di organizzazione pluriprofessionale che non ha analogie in Europa e non solo, realizzando un obiettivo perseguito per decenni: dare a queste professioni identico impianto ordinistico.

La legislazione in Italia sulle Professioni Sanitarie

- Ricordo che la legge 43/06
“Disposizioni in materia di professioni sanitarie infermieristiche, ostetrica, riabilitative, tecnico-sanitarie e della prevenzione e delega al Governo per l’istituzione dei relativi ordini professionali” aveva previsto la delega al Governo per istituire albi ed ordini

29

La legislazione in Italia sulle Professioni Sanitarie

- Come è noto la delega non fu esercitata in tempo e vani furono i tentativi nelle legislature successive di risolvere la questione sino al varo della legge 3/18.
- La 43 sancisce, anche, una nuova articolazione delle professioni, al loro interno, in riferimento alla acquisizione di titoli universitari: professionista, professionista specialista, professionista coordinatore, professionista dirigente.....il professionista specialista finalmente inizia a vedere luce con l'ultimo CCNL della sanità

30

La legislazione in Italia sulle Professioni Sanitarie

- La spendibilità sindacale e professionale dell'insieme di queste norme inizia ad attuarsi con l'ultimo CCNL:
- Si inizia a realizzarsi un sistema degli incarichi non ancora analogo a quello della dirigenza sanitaria, ma la tendenza ad avvicinarsi è iniziata
- Per la prima volta nella storia del SSN si costruisce una carriera professionale con gli incarichi di professionista esperto e di professionista specialista che prevedono l'esercizio di "compiti che sono aggiuntivi e/o maggiormente complessi e richiedono significative, elevate ed innovative competenze professionali rispetto a quelle del profilo posseduto"

31

La legislazione in Italia sulle Professioni Sanitarie

- Si risolve, così, nella sede naturale, che è quella contrattuale, la «vexata quaestio» dell'implementazione delle competenze avanzate delle professioni sanitarie che non si è voluto risolvere con l'Accordo Stato Regioni che, invece, con la mossa del cavallo il Comitato di Settore Regioni Sanità ha dato direttive all'ARAN per risolverla

32

*Le tappe della riforma delle
Professioni Sanitarie: il sogno divenne realtà*

- Tanto rumore per nulla... il contratto ha risolto senza problemi la questione ora le Regioni stanno preparando una linea unitaria e comune per attuarle...la stupenda avventura delle professioni sanitarie continua divenendo il soggetto fondamentale per contribuire a offrire risposte ai bisogni di salute nel nuovo quadro demografico e nosologico dell'Italia.

▪ *Grazie dell'attenzione*³³

Delitti in materia di violazione del diritto d'autore (Art. 25-novies, D.Lgs. n. 231/2001) [articolo aggiunto dalla L. n. 99/2009]

- Messa a disposizione del pubblico, in un sistema di reti telematiche, mediante connessioni di qualsiasi genere, di un'opera dell'ingegno protetta, o di parte di essa (art. 171, legge n.633/1941 comma 1 lett. a) bis)
- Reati di cui al punto precedente commessi su opere altrui non destinate alla pubblicazione qualora ne risulti offeso l'onore o la reputazione (art. 171, legge n.633/1941 comma 3)
- Abusiva duplicazione, per trarne profitto, di programmi per elaboratore; importazione, distribuzione, vendita o detenzione a scopo commerciale o imprenditoriale o concessione in locazione di programmi contenuti in supporti non contrassegnati dalla SIAE; predisposizione di mezzi per rimuovere o eludere i dispositivi di protezione di programmi per elaboratori (art. 171-bis legge n.633/1941 comma 1)
- Riproduzione, trasferimento su altro supporto, distribuzione, comunicazione, presentazione o dimostrazione in pubblico, del contenuto di una banca dati; estrazione o reimpiego della banca dati; distribuzione, vendita o concessione in locazione di banche di dati (art. 171-bis legge n.633/1941 comma 2)
- Abusiva duplicazione, riproduzione, trasmissione o diffusione in pubblico con qualsiasi procedimento, in tutto o in parte, di opere dell'ingegno destinate al circuito televisivo, cinematografico, della vendita o del noleggio di dischi, nastri o supporti analoghi o ogni altro supporto contenente fonogrammi o videogrammi di opere musicali, cinematografiche o audiovisive assimilate o sequenze di immagini in movimento; opere letterarie, drammatiche, scientifiche o didattiche, musicali o drammatico musicali, multimediali, anche se inserite in opere collettive o composite o banche dati; riproduzione, duplicazione, trasmissione o diffusione abusiva, vendita o commercio, cessione a qualsiasi titolo o importazione abusiva di oltre cinquanta copie o esemplari di opere tutelate dal diritto d'autore e da diritti connessi; immissione in un sistema di reti telematiche, mediante connessioni di qualsiasi genere, di un'opera dell'ingegno protetta dal diritto d'autore, o parte di essa (art. 171-ter legge n.633/1941)
- Mancata comunicazione alla SIAE dei dati di identificazione dei supporti non soggetti al contrassegno o falsa dichiarazione (art. 171-septies legge n.633/1941)
- Fraudolenta produzione, vendita, importazione, promozione, installazione, modifica, utilizzo per uso pubblico e privato di apparati o parti di apparati atti alla decodificazione di trasmissioni audiovisive ad accesso condizionato effettuate via etere, via satellite, via cavo, in forma sia analogica sia digitale (art. 171-octies legge n.633/1941).

[Torna all'inizio](#)