

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

*Francesco Saverio Proia  
Dirigente Ministero Salute*

# 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).

## *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.

## *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;
  - fra l'altro proprio sulla necessità di adeguare le competenze della professione infermieristica e delle altre professioni sanitarie è in corso un confronto in sede OCSE, partendo da esperienze già consolidate di sistemi sanitari di altri Stati, in particolare quelli di cultura anglosassone, ma anche latina come la Spagna, prevedendo che, previa adeguata formazione propedeutica, l'infermiere possa svolgere funzioni sinora svolte da personale medico.

## *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

# *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

## *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

## *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.



## *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

## *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"

# *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”.

## *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.

## *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”

## *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.

## *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”

## *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”.



## *La legislazione in Italia sulle Professioni Sanitarie*

- Appare, a tutta evidenza, come i criteri per la determinazione delle competenze proprie della professione infermieristica, ed in analogia delle altre professioni sanitarie, vengano sostanzialmente individuati:
- nel criterio guida - introdotto dall'art. 1, comma 1, l. n. 251/2000 - che preordina la professione 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.

## *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”.

## *La legislazione in Italia sulle Professioni Sanitarie*

- Quanto sopra evidenzia che la valorizzazione e responsabilizzazione delle funzioni e del ruolo della professione infermieristica e delle altre professioni sanitarie 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 la professione dell'infermiere, come di ognuna delle altre professioni sanitarie.

## *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.

## *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 le quali 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 della professione infermieristica le funzioni assistenziali.

## *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.

## *La legislazione in Italia sulle Professioni Sanitarie*

- Sulla base di questa normativa è quindi possibile prevedere che alcune funzioni attualmente svolte da laureati in medicina e chirurgia possano essere svolte dagli altri laureati sanitari, senza svolgere esercizio abusivo della professione medica, a parte la restituzione avvenuta all'ostetrica del suo ruolo nel parto naturale, alcune Regioni hanno normato che nel sistema dell'emergenza-urgenza sanitaria si possa conferire all'infermiere una specifica competenza che, in particolari situazioni, può comportare sia l'effettuazione di atti assistenziali e curativi salvavita che esser in grado di dar corso ad un primo inquadramento diagnostico dell'individuo, a seguito di una specifica formazione e nel rispetto di protocolli operativi stabiliti dal personale medico.

## *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.



## *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

## *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

## *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.

# *La legislazione in Italia sulle Professioni Sanitarie*

E' bene precisare prima alcuni fatti:

- l'Autorità garante per la concorrenza stabilì che laddove esiste un diritto costituzionalmente garantito possa essere previsto l'ordine per le professioni che lo tutelino;
- l'ordine dei medici nacque 100 anni sulla spinta delle componenti più progressiste della categoria;
- gli ordini furono sciolti dal regime fascista e ricostituiti dopo la Liberazione;
- gli ordini ed i collegi delle professioni sanitarie si sono sempre schierate per la difesa e il potenziamento del SSN universale e solidaristico sino al mantenimento della tutela sanitaria anche per chi è senza permesso di soggiorno e dell'obbligo di non denunciarlo;
- promuovono una politica di allargamento occupazionale alle nuove generazioni.

E' vero che è necessaria una riforma del loro funzionamento interno e del loro ruolo.

## *La legislazione in Italia sulle Professioni Sanitarie*

- Per questo fu varata 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”

## *La legislazione in Italia sulle Professioni Sanitarie*

- Come è noto la delega non fu esercitata in tempo e in questa Legislatura la Commissione Sanità del Senato ha predisposto un ddl bipartisan in materia;
- 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 è l'unico non ancora concretizzato e costituisce la sfida per il futuro prossimo...

# *La legislazione in Italia sulle Professioni Sanitarie*

- Alcune delle iniziative attuali del Ministero della Salute:
- Bozza di proposta di legge sulle docenze nei corsi di studio delle professioni sanitarie;
- Tavolo sul servizio sociale professionale in sanità;
- Tavolo su ruolo, formazione e fabbisogno degli operatori sociosanitari;
- Tavolo su competenze fisioterapisti e laureati in scienze motorie;
- Proposta di nuovi profili professionali (autista soccorritore, ASO) e proposta di riordino dell'area della riabilitazione
- Decreti sulle Farmacie dei servizi
- Promozione della conoscenza delle migliori pratiche nell'integrazione professionale in sanità tramite il Forum di Arezzo....

## *La legislazione in Italia sulle Professioni Sanitarie*

- Sarà una casualità, ma dopo l'iniziativa in materia del Ministero della Salute di pubblicizzazione al Forum di Arezzo degli ospedali ad intensità di cure, il modello si sta estendendo sempre più.....e l'avventura continua.....

*Grazie dell'attenzione*