

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

N. 3236

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro della salute

(SIRCHIA)

di concerto col Ministro della difesa

(MARTINO)

col Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca

(MORATTI)

col Ministro della giustizia

(CASTELLI)

col Ministro dell'economia e delle finanze

(SINISCALCO)

e col Ministro per gli affari regionali

(LA LOGGIA)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 2 DICEMBRE 2004

Disposizioni in materia di professioni sanitarie non mediche e delega al Governo per l'istituzione dei relativi Ordini professionali

INDICE

Relazione	<i>Pag.</i>	3
Relazione tecnica	»	6
Analisi tecnico-normativa	»	7
Allegato all'analisi tecnico-normativa	»	8
Analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR)	»	9
Disegno di legge	»	11

ONOREVOLI SENATORI. - In ordine al presente disegno di legge, va preliminarmente osservato che esso costituisce una rielaborazione del precedente disegno di legge di delega al Governo per la disciplina delle professioni sanitarie non mediche, approvato dal Consiglio dei ministri il 14 febbraio 2003, sul quale la Conferenza Stato-Regioni ha formulato osservazioni vincolanti, con parere del 15 aprile 2003, che hanno condizionato l'ulteriore *iter*.

A seguito di incontri informali con i rappresentanti regionali, è stato predisposto il testo qui proposto che recepisce sostanzialmente sia quanto evidenziato dalle stesse regioni con il citato parere del 15 aprile 2003 - le quali tramite il coordinamento regionale hanno confermato l'adesione al medesimo - e sia le richieste successivamente formulate dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca anche per quel che concerne l'istituzione di ordini professionali.

Il presente disegno di legge, come il precedente, trae origine dall'esigenza di dare concreta attuazione alle modifiche intervenute nel titolo V della Costituzione a seguito dell'entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, con specifico riferimento alle professioni sanitarie. Il nuovo testo dell'articolo 117 della Costituzione, infatti, ricomprende questa materia tra quelle di legislazione concorrente, in ordine alle quali spetta allo Stato la determinazione, in via legislativa, dei principi fondamentali, mentre è riservata alla competenza regionale l'adozione della disciplina precettiva e di dettaglio.

La scelta di un disegno di legge specifico è dettata dal particolare quadro normativo che caratterizza la disciplina della materia, per la quale è difficilmente praticabile il pro-

cedimento previsto nella legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

La circostanza per cui le disposizioni dettate per le professioni sanitarie sono stratificate nel tempo e contenute in provvedimenti spesso aventi natura di fonte non primaria, tra loro non coordinati ed eterogenei, impedisce di enucleare con certezza dal corpo normativo vigente principi che possano definirsi, anche sotto un profilo tecnico-giuridico, «fondamentali». Stante tale situazione, l'operare attraverso una legge specifica è giustificato sia dall'esigenza di dover intervenire in modo organico sul complesso quadro normativo di riferimento, sia dalla necessità di assicurare maggiore certezza normativa ai successivi interventi di competenza regionale in un settore in continua evoluzione.

Va altresì soggiunto che la soluzione adottata è in linea con quanto osservato dal Consiglio di Stato nell'autorevole parere reso in occasione del recente esame del regolamento per l'istituzione del profilo professionale di odontotecnico (parere Adunanza generale n. 67/02 dell'11 aprile 2002) nel quale si afferma, in linea di principio, la necessità da parte dello Stato di determinare con norme di rango primario i tratti della disciplina di settore che richiedono, per gli interessi indivisibili da realizzare, un assetto unitario.

Da qui l'esigenza di dover procedere con un intervento normativo *ad hoc* che, nel rispetto del nuovo assetto di competenze, consenta una graduale riorganizzazione del settore; in esso, peraltro, recependo le osservazioni delle regioni, sono già contenuti i principi fondamentali di competenza statale per

l'istituzione di nuove professioni, dei loro contenuti e dei titoli richiesti per il relativo esercizio.

L'articolo 1 circoscrive l'ambito di applicazione del provvedimento precisando che sono «professioni sanitarie non mediche» quelle regolamentate dalla legge 10 agosto 2000, n. 251, che esplicano determinate attività di prevenzione, assistenza, cura o riabilitazione sulla base di uno specifico titolo abilitante, ferma restando la competenza delle regioni per quel che concerne l'individuazione e formazione dei profili di operatori di interesse sanitario, non riconducibili alle professioni sanitarie e di quelle spettanti alle province autonome di Trento e di Bolzano ai sensi dello statuto speciale e delle relative norme di attuazione.

L'articolo 2 fissa i requisiti necessari per l'esercizio della professione: il titolo universitario viene rilasciato a seguito di un percorso formativo di livello universitario da svolgersi presso le strutture del Servizio sanitario nazionale individuate dalle regioni sulla base di appositi protocolli d'intesa tra le medesime e le università (comma 1); è stata prevista altresì, recependo una richiesta del Ministero della difesa, la possibilità per il personale del Servizio sanitario militare di svolgere il percorso formativo presso le strutture dello stesso servizio individuate con decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro della difesa, che garantisce la completezza del percorso formativo. Viene, inoltre, precisato, al comma 2, che l'iscrizione all'albo professionale è obbligatoria anche per i pubblici dipendenti ed è subordinata all'esito dell'esame finale del corso di studio che ha valore di esame di Stato, abilitando all'esercizio della professione stessa, fermo restando comunque il valore abilitante dei titoli già riconosciuti alla data di entrata in vigore della legge. Ai fini di tutela dei livelli essenziali delle prestazioni è inoltre disposta una verifica periodica dell'abilitazione da svolgersi secondo le modalità identiche a

quelle che saranno previste per la professione medica.

Il soddisfacimento delle previste condizioni, volte all'acquisizione di un elevato *standard* di formazione professionale ed al mantenimento della stessa, vale ad assicurare anche una maggiore qualificazione degli operatori italiani in ambito europeo.

L'articolo 3 prevede una specifica delega al Governo per l'istituzione di ordini professionali per tutte quelle professioni attualmente sprovviste, attraverso anche un riordino della relativa disciplina. Ciò allo scopo di eliminare disparità di trattamento tra le professioni sanitarie già costituite in ordini e collegi e quelle che allo stato non giovano di tali opportunità, per consentire loro un pieno riconoscimento professionale a garanzia di prestazioni più qualificate nell'interesse dell'utente, eliminando in tale modo ogni sorta di abusivismo. A tale fine, vengono individuati i criteri posti alla base dei futuri decreti legislativi di attuazione della citata delega.

Per quanto concerne l'individuazione di nuove professioni sanitarie non mediche, il cui riconoscimento ed esercizio ha valore su tutto il territorio nazionale, ferme restando le ipotesi di recepimento di direttive comunitarie, nel percorso fissato dall'articolo 4 è previsto un coinvolgimento diretto degli organismi regionali, sia nella fase di proposta, in relazione ai fabbisogni riscontrati, (articolo 4, comma 1), sia nel momento della valutazione, mediante la designazione da parte della Conferenza Stato-Regioni di propri esperti nelle apposite commissioni operanti nell'ambito del Consiglio superiore di sanità, di volta in volta nominate dal Ministro della salute senza alcun onere aggiuntivo, che dovranno fornire il parere scientifico ai fini dell'individuazione (articolo 4, comma 3), sia, in fine, nella fase conclusiva del procedimento medesimo che prevede la stipula di appositi accordi Stato-Regioni ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (articolo 4, comma 2), e rece-

piti con decreti del Presidente della Repubblica su delibera del Consiglio dei ministri.

Con riferimento a tali accordi l'articolo 4, comma 4, stabilisce che gli stessi individuano il titolo professionale e l'ambito di attività di ciascuna professione. Ciò al fine di consentire il corretto inquadramento dei nuovi profili rispetto a quelli esistenti e di evitare, quindi, duplicazioni o sovrapposizioni con professioni già riconosciute o specializzazioni delle stesse, nonché per prevenire forme di esercizio abusivo spesso incentivate da ambiti di attività comuni a più profili.

Il comma 6, invece, demanda la definizione degli ordinamenti didattici dei corsi di laurea di cui all'articolo 2, ad uno o più decreti del Ministro dell'istruzione, dell'uni-

versità e della ricerca, di concerto con il Ministro della salute, ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 17, comma 95, della legge 15 maggio 1997, n. 127, stabilendo, altresì, che l'esame di laurea ha valore di esame di Stato abilitante all'esercizio della professione.

Facendo salva l'applicazione della normativa previgente per le professioni già riconosciute, l'articolo 5, al fine di assicurare alla disciplina di settore maggiore uniformità sotto il profilo procedurale, stabilisce che si può procedere anche a integrazioni delle professioni già riconosciute, mediante il procedimento individuato nell'articolo 4.

Il comma 3 dell'articolo 5 precisa, infine, che il disegno di legge non comporta oneri aggiuntivi diretti o indiretti a carico della finanza pubblica.

RELAZIONE TECNICA

Dal disegno di legge non derivano oneri aggiuntivi a carico del bilancio dello Stato, delle regioni e delle aziende sanitarie. Infatti, i contenuti in esso previsti hanno esclusivamente lo scopo di intervenire in modo organico e unitario sul complesso quadro normativo di riferimento in materia di professioni sanitarie, relativamente alla loro istituzione, ai contenuti e al relativo esercizio, nel rispetto del nuovo assetto di competenze intervenuto con la modifica del Titolo V della Costituzione.

A tale riguardo, si rappresenta che, per quel che concerne le previsioni contenute nell'articolo 2, relativo ai requisiti per l'esercizio delle professioni sanitarie non mediche, non sono suscettibili di determinare ulteriori costi, in quanto le modalità del percorso formativo e le verifiche periodiche rientrano nei compiti istituzionali già spettanti alle strutture coinvolte e nell'ambito dei piani di educazione continua, autofinanziati dalle relative tariffe.

Anche l'attuazione dell'articolo 3, recante la delega per l'istituzione di ordini professionali, non comporta riflessi finanziari sul bilancio dello Stato, poiché i costi di istituzione e funzionamento degli stessi, vengono imputati al bilancio dell'ente che è alimentato dalle quote di iscrizione versate dai soggetti interessati.

Infine, per l'articolo 4, valgono le stesse considerazioni circa l'assenza di ulteriori oneri, atteso che le commissioni ivi previste sono operanti nell'ambito del Consiglio superiore di sanità e che, comunque, in ogni caso agli eventuali ulteriori partecipanti designati sia dal Ministro della salute e sia dalla Conferenza Stato-Regioni non compete alcun compenso, trattandosi di svolgimento di attività istituzionale in rappresentanza delle amministrazioni di appartenenza e, conseguentemente, senza determinazione di costi aggiuntivi.

ANALISI TECNICO-NORMATIVA

a) Analisi dell'impatto normativo delle norme proposte sulla legislazione vigente con l'orientamento comunitario

Il disegno di legge non apporta variazioni di ordine sostanziale alla legislazione vigente e non presenta alcun problema di compatibilità con l'ordinamento interno, nè con l'ordinamento comunitario

b) Analisi delle compatibilità con le competenze costituzionali delle regioni

Il provvedimento non incide sulla potestà legislativa delle regioni, dal momento che vengono dettati solo i principi fondamentali della materia delle professioni sanitarie (nel caso di specie trattasi di legislazione concorrente) nell'ambito dei quali le disposizioni precettive e di dettaglio sono rimesse alla competenza regionale.

c) Elementi di drafting e linguaggio normativo

Non si rilevano nel testo definizioni normative che non siano già utilizzate nel vigente ordinamento. I riferimenti normativi citati nel disegno di legge risultano corretti anche con riguardo alla loro individuazione.

ALLEGATO ALL'ANALISI TECNICO-NORMATIVA

a) Individuazione delle linee prevalenti della giurisprudenza costituzionale in materia e di eventuali giudizi di costituzionalità in corso

Non risultano giudizi di costituzionalità in corso che riguardino la materia oggetto del presente disegno di legge.

b) Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento.

Pur avendo riscontrato l'esistenza di varie iniziative parlamentari intese a disciplinare specifiche figure professionali sanitarie, tuttavia, non risultano, allo stato, all'esame del Parlamento proposte di legge *in itinere* relative a materia analoga che definiscano i principi fondamentali di competenza statale per l'istituzione di nuove professioni, che, per il provvedimento proposto, discende dall'espressa esigenza di consentire l'enucleazione di principi chiari e specifici atti a garantire l'assetto unitario della disciplina.

Per quel che concerne, invece, l'articolo 3 del testo, relativo alla delega per l'istituzione di ordini, risulta in corso di esame parlamentare l'atto Senato n. 1928 e abbinati recante istituzione degli ordini professionali per le professioni della sanità.

ANALISI DELL'IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE (AIR)

a) Ambito dell'intervento; destinatari diretti e indiretti

Il disegno di legge legislativo è finalizzato a definire la nozione di professioni sanitarie non mediche e ad individuare, per quanto di competenza statale, i principi fondamentali della materia, con particolare riguardo alle modalità procedurali per l'istituzione delle nuove professioni.

Destinatari diretti sono pertanto gli organi istituzionali (Stato, regioni e province autonome) deputati a dare attuazione ai nuovi principi.

Destinatari indiretti sono gli esercenti le professioni sanitarie non mediche e coloro che esercitano attività non ricomprese tra le professioni riconosciute e che aspirano ad ottenere detto riconoscimento. Sono inoltre da considerarsi destinatari indiretti gli utenti delle attività svolte dai professionisti di cui trattasi.

b) Obiettivi e risultati attesi

L'obiettivo è quello di superare la situazione di stallo venutasi a creare con riferimento al settore delle professioni sanitarie, a seguito dell'entrata in vigore delle modifiche al Titolo V della Costituzione, avuto riguardo in particolare alla nuova formulazione dell'articolo 117, che da un lato impone di individuare i principi fondamentali della materia e dall'altro preclude la possibilità di disciplinarla con atto regolamentare, non essendo più attuali le previsioni di cui all'articolo 6, comma 3, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502.

c) Impatto diretto e indiretto sulla organizzazione e sull'attività delle pubbliche amministrazioni

Il disegno di legge non comporta oneri aggiuntivi per lo Stato; un riflesso immediato e diretto nei confronti dell'attività della pubblica amministrazione discende dalla previsione della nomina da parte del Ministero della salute di apposite commissioni nell'ambito del Consiglio superiore di sanità, deputate al rilascio del parere tecnico-scientifico nel procedimento volto all'individuazione di nuove professioni.

d) Impatto sui destinatari diretti

Al Ministero della salute è demandato l'onere di provvedere alla nomina delle commissioni di cui alla lettera c); alle regioni la partecipazione all'intero procedimento di individuazione sulla base anche della determinazione dei fabbisogni ad esse demandata, connessi agli obiettivi di salute previsti nel Piano sanitario nazionale o nei Piani sanitari regionali; al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, la definizione degli ordinamenti didattici dei relativi corsi di laurea.

e) Impatto sui destinatari indiretti, stima degli effetti immediati e differiti della nuova normativa sulle varie categorie di soggetti interessati

Della riorganizzazione del settore beneficeranno senz'altro sia gli operatori sanitari, i quali potranno contare su una disciplina di principio che valorizza la loro professionalità e li tutela di fronte ad attività abusive, sia l'utenza, alla quale verrà garantito un più qualificato e certificato livello di assistenza.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Definizione)

1. Sono professioni sanitarie non mediche quelle previste ai sensi della legge 10 agosto 2000, n. 251, che svolgono, in forza di un titolo abilitante rilasciato dallo Stato, attività di prevenzione, assistenza, cura o di riabilitazione.

2. Resta ferma la competenza delle regioni nell'individuazione e formazione dei profili di operatori di interesse sanitario non riconducibili alle professioni sanitarie.

3. Sono in ogni caso fatte salve le competenze spettanti alle province autonome di Trento e di Bolzano ai sensi dello statuto speciale e delle relative norme di attuazione.

Art. 2.

(Requisiti)

1. L'esercizio delle professioni sanitarie non mediche di cui all'articolo 1, comma 1, è subordinato al conseguimento di un titolo universitario valido sull'intero territorio nazionale, rilasciato a seguito di un percorso formativo da svolgersi in tutto o in parte presso le aziende e le strutture del Servizio sanitario nazionale, inclusi gli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS), individuate dalle regioni, sulla base di appositi protocolli d'intesa tra le stesse e le università. Fermo restando il titolo universitario abilitante, il personale del servizio sanitario militare, nonché quello addetto al comparto sanitario della Guardia di finanza, può svolgere il percorso formativo presso le strutture del servizio stesso, individuate con decreto

del Ministro della difesa, di concerto con il Ministro della salute, che garantisce la completezza del percorso formativo.

2. L'iscrizione all'albo professionale è obbligatoria, anche per i pubblici dipendenti ed è subordinata all'esito dell'esame di Stato abilitante all'esercizio della professione, salvaguardando comunque il valore abilitante dei titoli già riconosciuti come tali alla data di entrata in vigore della presente legge.

3. L'abilitazione all'esercizio della professione sanitaria non medica è sottoposta a verifica periodica con modalità identiche a quelle previste per la professione medica. Per il personale militare, l'attività di verifica periodica dell'abilitazione all'esercizio della professione sanitaria non medica può essere svolta presso le strutture del Servizio sanitario militare.

Art. 3.

(Ordini)

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi al fine di istituire, per le professioni sanitarie di cui all'articolo 1, comma 1, i relativi ordini professionali, senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato, nel rispetto delle competenze delle regioni e sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) trasformare i collegi professionali esistenti in ordini professionali, salvo quanto previsto alla lettera b);

b) possibilità di costituire, in relazione al numero degli operatori ed al fine di garantire la funzionalità e l'economicità della gestione ordinistica, un unico ordine professionale per più professioni appartenenti alla stessa area di cui alla legge 10 agosto 2000, n. 251, prevedendo al loro interno specifici albi per le singole professioni e garantendo l'autonomia dell'azione disciplinare nell'ambito di ciascun albo;

c) prevedere, in relazione al numero degli operatori, l'articolazione degli ordini a livello provinciale o regionale o nazionale;

d) disciplinare i principi cui si devono attenere gli statuti e i regolamenti degli ordini neocostituiti.

Art. 4.

(Individuazione di nuove professioni sanitarie non mediche)

1. L'individuazione di nuove professioni sanitarie non mediche, il cui riconoscimento ed esercizio debbono essere riconosciuti su tutto il territorio nazionale, avviene o in sede di recepimento di direttive comunitarie o per iniziativa dello Stato o delle regioni, in considerazione dei fabbisogni connessi agli obiettivi di salute previsti nel Piano sanitario nazionale o nei Piani sanitari regionali, che non trovano rispondenza in professioni già riconosciute.

2. L'individuazione è effettuata, nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalla presente legge, mediante uno o più accordi sanciti in sede di Conferenza Stato-regioni ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e recepiti con decreti del Presidente della Repubblica previa deliberazione del Consiglio dei Ministri.

3. L'individuazione è subordinata ad un parere tecnico-scientifico, espresso da apposite commissioni, operanti nell'ambito del Consiglio superiore di sanità, di volta in volta nominate dal Ministero della salute, alle quali partecipano esperti designati dal Ministro della salute e dalla Conferenza Stato-regioni senza oneri a carico della finanza pubblica.

4. Gli accordi di cui al comma 2 individuano il titolo professionale e l'ambito di attività di ciascuna professione.

5. La definizione delle funzioni caratterizzanti le nuove professioni avviene evitando parcellizzazioni e sovrapposizioni con pro-

fessioni già riconosciute o specializzazioni delle stesse.

6. Gli ordinamenti didattici dei corsi di laurea di cui all'articolo 2 sono definiti con uno o più decreti del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro della salute, ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 17, comma 95, della legge 15 maggio 1997, n. 127, e successive modificazioni. L'esame di laurea ha valore di esame di Stato abilitante all'esercizio della professione.

Art. 5.

(Disposizioni finali)

1. Alle professioni sanitarie non mediche già riconosciute alla data di entrata in vigore della presente legge continuano ad applicarsi le disposizioni contenute nelle rispettive fonti di riconoscimento, salvo quanto previsto dalla presente legge.

2. Con il medesimo procedimento di cui all'articolo 4 della presente legge, in sede di Conferenza Stato-regioni, si può procedere a integrazioni delle professioni riconosciute ai sensi dell'articolo 6, comma 3, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni.

3. La presente legge non comporta, nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

