



STUDIO LEGALE PAPOTTI
MASTRO E ASSOCIATI

AVV. FABRIZIO MASTRO

Patrocinante in Cassazione

AVV. COSIMO MAGGIORE

AVV. ALBERTO BAZZANO

Patrocinante in Cassazione

AVV. UGO ROSSI

AVV. MARTA GALANZINO

DOTT. ARTURO MARTINI

DOTT.SSA MARIE CHARLOTTE BARBATI

DOTT.SSA SILVIA PAVESI

AVV. CLAUDIO MARIA PAPOTTI

socio fondatore 1961-2010

DARE "ORDINE" ALLA PROFESSIONE
DI OSTEOPATA: QUALI SCENARI?

Di seguito alcune riflessioni sull'attuale stato della Professione di Osteopata e sui possibili sviluppi applicativi della Legge Lorenzin (L. 3/2018) che ne ha previsto l'istituzione nel nostro ordinamento giuridico.

1.

Il quadro normativo

• **articolo 7, Legge 3/2018**

Stabilisce un percorso di attuazione dell'istituzione della Professione di Osteopata "scandito" da due passaggi (da realizzarsi attraverso decreti ministeriali).

Il primo ha ad oggetto il cd. profilo professionale (ambito di attività e funzioni caratterizzanti) nonché i criteri per la "valutazione dell'esperienza professionale" ed i criteri "per il riconoscimento dei titoli equipollenti".

Il secondo la definizione dell' "ordinamento didattico della formazione universitaria" e l'elaborazione di "eventuali percorsi formativi integrativi".

• **articoli 537-538 Legge 145/2018 (legge di bilancio)**

Affermano il principio per cui chi abbia svolto una professione sanitaria – ferma restando la possibilità di attivare le procedure per il "riconoscimento dei titoli del pregresso ordinamento alle lauree delle professioni sanitarie" – per un periodo di 36 mesi, anche non continuativi, negli



ultimi 10 anni (in regime di dipendenza o di libera professione), può continuare a svolgere detta professione purchè si iscriva entro il 31.12.2019 negli elenchi speciali “*ad esaurimento*” istituiti presso gli Ordini TSRM e PSTRP. La Legge di bilancio demanda, poi, al Ministero della Salute l’emanazione del decreto istitutivo di detti elenchi speciali.

- **decreto del Ministero della Salute del 9.08.2019**

Esso istituisce gli elenchi speciali “*ad esaurimento*” previsti dalla predetta legge di bilancio. Tali elenchi hanno riguardo a:

- a) dipendenti che (i) abbiano svolto una professione sanitaria per un minimo di 36 mesi, anche non continuativi, negli ultimi 10 anni dalla data di entrata in vigore della L. 145/2018 e che (ii) siano in possesso di un titolo, all’epoca della immissione in servizio, che abbia permesso loro di svolgere ovvero di continuare l’esercizio della professione stessa;
- b) lavoratori autonomi che siano in possesso del requisito *sub* (i) documentato attraverso predeterminati dati fattuali (p.iva, contratti di collaborazione, dichiarazione dei redditi, etc) e che siano altresì in possesso del requisito *sub* (ii).

L’iscrizione a detti elenchi, precisa il decreto, non preclude l’accesso alle procedure di “*equivalenza*” ai sensi della Legge 42/1999, esaurite le quali si potrà ottenere l’iscrizione al relativo Albo professionale.

Infine, il decreto in questione istituisce l’elenco speciale “*ad esaurimento*” dei massofisioterapisti in possesso del titolo previsto dalla Legge n. 403/1971. Per l’iscrizione a detto elenco, anch’esso istituito presso gli Ordini TSRM e PSTRP, valgono gli stessi requisiti soggettivi *sub* (i) e (ii) con la precisazione, tuttavia, che l’iscrizione non comporta “*di per sé*” equipollenza od equivalenza ai titoli necessari per l’esercizio di una delle professioni sanitarie di cui alla Legge 3/2018.

- **direttiva 2013/55/UE**

Essa aggiorna la precedente direttiva CE 36/2005 sul riconoscimento intraeuropeo dei titoli e delle qualifiche professionali. In sintesi si stabilisce la possibilità per i soggetti che abbiano conseguito un titolo di laurea in uno dei Paesi UE per l’esercizio di una professione protetta di ottenere il riconoscimento del predetto titolo in Italia a condizione che la professione per cui si è ottenuta l’abilitazione sia istituita anche nel nostro ordinamento e salva la possibilità, da parte del Ministero competente (per le professioni sanitarie si tratta, ovviamente, del

Ministero della Salute) di stabilire a carico del richiedente delle cd. misure integrative (cioè subordinare l'iscrizione al relativo Albo professionale all'effettuazione di un "percorso formativo integrativo").

2.

Alcune considerazioni preliminari

I testi normativi esaminati utilizzano espressioni che debbono essere correttamente comprese prima di procedere con la disamina e formulare proposte operative.

Ed infatti dal complessivo quadro normativo emergono i diversi concetti di "equipollenza", "equivalenza" e "riconoscimento".

Esaminiamoli separatamente per quello che è il loro significato proprio (ricavabile dal loro consueto utilizzo in altri previgenti testi normativi, dalle definizioni ed "istruzioni" pubblicate nei siti di varie Istituzioni interessate, dalla comune interpretazione dottrinale e giurisprudenziale).

a) equipollenza

E' un sinonimo di "equiparazione": affermare che due titoli di studio sono "equipollenti" significa sostenere che: (i) certificano l'acquisizione di competenze equiparabili, (ii) permettono la continuazione del percorso di studi ad un livello superiore, (iii) consentono l'ammissione a concorsi pubblici, (iv) facoltizzano l'accesso ad ordini professionali.

b) equivalenza

Con tale locuzione si intende che un titolo di studio ha "pari valore" di un altro [a) diverso per natura: ad esempio un titolo di laurea specialistica rispetto ad un titolo di laurea magistrale, oppure b) diverso per provenienza: un titolo di studio estero rispetto ad un titolo di studio italiano)] per un determinato fine specifico (ad esempio per l'accesso ad un pubblico concorso).

c) riconoscimento (di un titolo di studio estero)

Si intende il conferimento ad un titolo di studio estero dello "stesso valore legale" del titolo italiano corrispondente; tale valutazione avviene in ossequio ad una logica comparativa (vengono paragonati i relativi programmi di studio). L'esito di tale giudizio può essere un riconoscimento immediato oppure il riconoscimento subordinato al superamento di un percorso formativo integrativo (cd. misure compensative).

Se questi sono i significati di tali nozioni si può facilmente comprendere come i testi normativi sopra considerati li abbiano utilizzati non sempre correttamente e nel loro significato proprio.

3.

I diversi percorsi attualmente previsti per consentire al Professionista Osteopata l'iscrizione al relativo Albo

Si può comunque ritenere che i possibili percorsi di accesso all'Ordine siano – in astratto – i seguenti:

a) riconoscimento del titolo di laurea estero in quanto corrispondente alla laurea in osteopatia così come definita in Italia;

b) giudizio di equipollenza di un titolo già posseduto dall'osteopata in quanto equiparabile alla laurea in osteopatia così come definita in Italia.

Si è ommesso il riferimento al percorso di “equivalenza” perché la Legge 3/2018 non cita tale concetto; ciò non esclude in assoluto che si possa attivare tale procedura per il fine specifico della iscrizione al relativo Albo professionale. Ma, come vedremo meglio *infra*, le differenze tra le “vie” indicate in concreto vanno a “sfumarsi”, perché in moltissimi casi saranno indispensabili misure compensative e/o percorsi formativi integrativi.

Qualunque sia il percorso, il parametro di riferimento pare essere, in ogni caso, il (futuro) ordinamento didattico della Laurea in Osteopatia.

Se ne dovrebbe concludere (salvo deroghe da prevedersi da parte del Legislatore) che sino alla definizione dell'ordinamento didattico della formazione universitaria in osteopatia non vi siano i presupposti normativi per l'iscrizione al relativo Albo e ciò indipendentemente dal possesso di una Laurea straniera abilitante.

4.

Le possibili soluzioni per regolare la situazione attuale ed il cd. “pregresso”

E' evidente che, alla luce delle suesposte premesse, i Professionisti Osteopati attualmente operanti sul territorio italiano si troverebbero di fronte ad un'incerta (e attualmente non ancora prevedibile nella sua ampiezza) “finestra temporale” prima di potersi iscrivere al relativo Albo presso il competente Ordine professionale TSRM e PSTRP.

Ciò sarebbe vero anche per quei Professionisti Osteopati già in possesso di una Laurea straniera abilitante in quanto – come *supra* osservato – si ritiene (salva smentita) che il percorso di riconoscimento non possa prescindere da una previa comparazione con l'emanando ordinamento universitario in osteopatia. Se così stanno le cose, tutti i Professionisti Osteopati rischiano di trovarsi ad operare in modo illegittimo: infatti commette il delitto di esercizio abusivo per

la quale è prevista una necessaria abilitazione dello Stato (art. 348 C.p.) non solo chi svolge una professione in assenza di un qualsivoglia titolo e/o formazione ma anche colui il quale, pur in possesso del necessario titolo abilitante, non si sia iscritto nel relativo Albo professionale (da ultimo, cfr. Cass. pen., sez. VI, n. 6129 del 13.11.2018).

Si tratta, evidentemente, di un paradosso che va in ogni modo scongiurato.

In attesa, dunque, della definizione dell'ordinamento didattico universitario (che consentirà il corretto svolgimento delle procedure di equipollenza e di riconoscimento dei titoli) occorre trovare una soluzione temporanea che valorizzi – come recita la Legge 3/2018 (art. 7 co. 2) – l' *"esperienza professionale"* acquisita.

Si ritiene sia opportuno orientarsi – come già avvenuto per le altre professioni sanitarie di cui alla L. 3/2018 (v. *supra* paragrafo *sub* 1) – per l'istituzione di elenchi speciali anche per i Professionisti Osteopati.

Ciò consentirebbe di evitare il paradosso di cui si è detto e di conferire il giusto "peso" all'esperienza professionale acquisita nel tempo.

Tali elenchi speciali, tuttavia, non potranno – si ritiene – avere le stesse caratteristiche di quelli già costituiti (in forza della Legge 145/2018) con decreto del Ministero della Salute del 9.08.2019.

Prima di motivare nel dettaglio tale conclusione è tuttavia opportuno ripercorrere sinteticamente i "tratti" degli elenchi speciali attualmente istituiti:

- a) sono stati previsti da una Legge dello Stato (L. 145/2018),
- b) sono stati creati con decreto del Ministero della Salute;
- c) prevedono la vigilanza sugli iscritti da parte del competente Ordine TSRM e PSTRP;
- d) hanno tutti – anche quello relativo ai massofisioterapisti – come requisito di iscrizione il possesso di un "titolo" il quale – fondato su una disposizione nazionale o regionale – abbia consentito in passato lo svolgimento della professione;
- e) non precludono (con l'eccezione relativa all'elenco speciale dei massofisioterapisti, che non comporta equipollenza od equivalenza ad uno dei titoli necessari per l'esercizio di una delle professioni sanitarie di cui alla Legge 3/2018) l'accesso alle *"procedure di equivalenza"* di cui alla Legge 42/1999 (che possono prevedere percorsi di *"riqualificazione professionale"*);
- f) sono tutti *"ad esaurimento"* nel senso – si ritiene – duplice de: (i) iscrivibilità entro termine perentorio (dopo la scadenza prefissata – dal 31.12.2019 prorogata sino al 30.06.2020 – non ci si può più iscrivere all'elenco

speciale che “si chiude”, a differenza di un Albo presso un Ordine che, per sua natura, è “aperto” nel tempo) e (ii) necessaria estinzione futura dell’elenco stesso (perché gli iscritti hanno attivato e concluso con successo la procedura di equivalenza oppure hanno cessato l’attività professionale).

La fondamentale differenza tra i professionisti contemplati negli elenchi istituiti con il citato decreto del Ministero della Salute ed i Professionisti Osteopati risiede nel fatto che i secondi non sono in possesso di un titolo – previsto da una previgente fonte normativa (nazionale o regionale) – che possa costituire “base” per una procedura di equivalenza/equipollenza (valgono, per i laureati in osteopatia con titolo estero le considerazioni svolte *supra*: sino alla emanazione dell’ordinamento didattico universitario non si ritiene – salva deroga – possa essere attivata la procedura di riconoscimento).

Il fatto che non esistano titoli in qualche modo “validati” dall’ordinamento giuridico italiano è l’ovvia conseguenza del fatto che la Professione di Osteopata è stata “individuata” solo da ultimo, con la Legge 3/2018.

Non solo, il panorama formativo dei Professionisti Osteopati attualmente operanti sul territorio italiano è molto variegato anche se – con una certa approssimazione – si può affermare che la maggior parte degli osteopati è in possesso di “diplomi” rilasciati da istituti e scuole privati.

Quale dunque la possibile soluzione operativa?

A parere dello scrivente dovrebbe essere – come anticipato – l’istituzione di un elenco speciale dei Professionisti Osteopati che sia caratterizzato dai seguenti aspetti:

- a) previsione con Legge dello Stato (non pare possa ritenersi sufficiente un atto amministrativo anche se – invero – la legge 3/2018 afferma che *“con accordo stipulato in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano....sono stabiliti l’ambito di attività e le funzioni caratterizzanti le professioni dell’osteopata...i criteri di valutazione dell’esperienza professionale”*);
- b) istituzione con decreto;
- c) vigilanza sugli iscritti da parte del competente Ordine TSRM e PSTRP;
- d) fissazione di un termine perentorio entro il quale procedere all’iscrizione;
- e) individuazione dei requisiti (presupposti) per l’accesso (occorrerà valorizzare l’esperienza professionale similmente a quanto si è fatto per l’elenco speciale degli altri professionisti sanitari);

f) fissazione di un termine entro il quale l'iscritto possa colmare il proprio (eventuale) *gap* formativo rispetto alle competenze necessarie alla luce dell'emanando profilo professionale e dell'ordinamento didattico della formazione universitaria in osteopatia per poi procedere all'iscrizione all'Albo. E', infine, verosimile ritenere che tale elenco speciale "a termine" ospiterà per un certo tempo un numero rilevante di Professionisti Osteopati e che non tutti potranno "transitare" nel relativo Albo.

Parimenti è ragionevole che, invece, i Professionisti Osteopati in possesso di una laurea straniera abilitante potranno accedere – dato il livello della formazione universitaria ottenuto, superiore a quello che sarà erogato dalla futura laurea triennale in osteopatia – in tempi rapidi all'Albo, ottenendo il riconoscimento del titolo dopo l'emanazione del decreto interministeriale di elaborazione della formazione universitaria in osteopatia.

Fabrizio Mastro