

LA PROFESSIONE DI OPERATORE DELLE DISCIPLINE BIO-NATURALI IN ITALIA E IN EUROPA SULLA BASE DELLA LEGISLAZIONE E DELLA GIURISPRUDENZA

In Italia la professione di Operatore delle Discipline Bio-Naturali non è ancora riconosciuta dalle Istituzioni poiché la sua figura non è stata ancora regolamentata da una Legge che ne riconosca la formazione, gli ambiti di azione e ne delimiti i confini. Le ragioni che sembrano non consentire tale riconoscimento possono essere molteplici e non ultime quelle relative al Bilancio dello Stato.

Tuttavia, in attesa di una normativa che regolamenti il settore delle discipline Bio-Naturali e che istituisca la figura dei relativi operatori, questi devono operare all'interno di un quadro delineato dalla giurisprudenza italiana ed Europea.

A tal proposito è interessante il riferimento ad un rapporto del **Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro**, apparso nel Maggio 2002, il quale rilevava che affinché si identifichi una professione *"non è necessario che questa abbia un riconoscimento pubblico – cito testualmente – ma solo quei requisiti che ormai rappresentano il quadro di riferimento internazionale: un sapere dai confini definiti, un sistema di formazione e di controllo della qualità, un corpus di norme etiche, funzioni tutte orientate al cliente"* così che è assolutamente necessario una normativa che finalmente ponga fine alle incertezze degli operatori non medici.

Per quanto riguarda il diritto di operare professionalmente, questo è garantito dalla **Costituzione Italiana** e dal **Codice Civile**.

Richiamiamo i seguenti articoli della **Costituzione Italiana**:

- **l'Art. 3** che proclama la pari dignità sociale e l'eguaglianza di ogni cittadino davanti alla legge;
- **l'Art. 4** con il quale la Repubblica riconosce a tutti il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendono effettivo questo diritto. Ogni cittadino ha, infatti, il dovere di svolgere secondo le proprie possibilità e la propria scelta, una attività o una funzione che concorra al progresso materiale e spirituale della società;
- **l'Art. 10** che prevede l'obbligo per l'ordinamento giuridico italiano di conformarsi alle norme del Diritto Internazionale, ritenuto che il **Trattato CEE del 1957 (Trattato di Roma)**, sottoscritto dallo Stato Italiano, impone l'obbligo di adeguamento alle Normative Europee e la libera circolazione dei titoli e degli operatori. Diritto confermato dal **Trattato di Maastricht del 1992** e dal **Trattato di Amsterdam** firmato il **2 ottobre 1997** e pubblicato in G.U. CE il 10.11.97 C 340. Quest'ultimo trattato, in particolare, conferma con **l'Art. 43 del capo 2 del titolo 3°** il diritto sancito dal **capo 2) dell'Art. 52** del richiamato **Trattato di Roma**. Il concetto ricorrente è quindi quello di *"libertà da parte del cittadino di scelta degli orientamenti formativi, di adeguatezza del titolo professionale, e conseguentemente qualificazione della scuola, e di scelta del trattamento sanitario"*.
- **gli Artt. 32 e 33** che sanciscono il diritto da parte del cittadino alla libera scelta del trattamento sanitario e la libertà di insegnamento;
- **l'Art. 35** con il quale si sancisce l'obbligo della Repubblica di tutelare il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni;
- **l'Art. 41** che prevede che l'iniziativa economica privata è libera ma non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo di arrecare danno alla sicurezza, alla libertà ed alla dignità umana;
- **l'Art. 53** che prevede che tutti i cittadini sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva.

Per la materia in oggetto va richiamato **l'Art. 2060 del C.C. libro V del lavoro** che prevede che il lavoro sia tutelato in tutte le sue forme organizzative ed esecutive, intellettuali tecniche manuali; **l'Art. 2222 C.C. titolo terzo del lavoro autonomo** che prevede *"l'autonomia operativa della persona che a fronte di un corrispettivo si obbliga a prestare un servizio o un'opera"*; nonché **l'Art. 2229 C.C.** che prevedeva l'obbligo da parte dello Stato italiano di regolamentare tutte le libere professioni. Obbligo parzialmente disatteso e comunque notoriamente applicata con estrema lentezza in tempi diversi e assai lunghi, come, ad esempio, per la categoria degli psicologi, dei Dott. Commercialisti, dei ragionieri e di altre categorie.

Interventi legislativi Italiani ed Europei

Passando all'esame di alcuni interventi legislativi italiani ed europei, si è dovuto constatare che numerose libere professioni non sono state regolamentate da Ordini o Statuti, come invece avrebbero dovuto essere, nella previsione legislativa e in particolare dell'**Art. 2229 C.C.**

Ma con il **Trattato di Roma, Legge n. 1203 del 14 Ottobre 1957**, si è instaurata una diversa regolamentazione perché esso Trattato prevede con l'**Art. 3 lettera o)** una precisa operatività per il conseguimento di un elevato livello di protezione della salute, e alla **lettera p)** istruzioni e formazioni di qualità per il pieno sviluppo delle culture, e ciò nell'interesse di tutti gli stati membri.

Ne conseguiva un automatismo in virtù del quale ogni Stato avrebbe dovuto, adeguandosi alla volontà espressa con il suddetto trattato, istituire nuovi corsi di formazione, con particolare riferimento al proprio concetto di "protezione della salute" e, quindi, in buona sostanza, istituire anche quei corsi relativi a quelle discipline che in Italia non avevano trovato ancora pratica applicazione.

Il Trattato di Roma andava anche oltre perché al **capo 2° dell'art. 52** sanciva il **Diritto di "stabilimento"** che prevede l'accesso alle attività non salariate e al loro esercizio di tutti i membri della Comunità Europea, in possesso di un titolo professionale adeguato. Diritto confermato dal **Trattato di Maastricht del 1992**.

Il concetto ricorrente è quindi quello di "*libertà da parte del cittadino di scelta degli orientamenti formativi, di adeguatezza del titolo professionale, e conseguentemente qualificazione della scuola, e di scelta del trattamento sanitario*".

Il **Trattato di Amsterdam** firmato il **2 ottobre 1997** e pubblicato in G.U. CE il 10.11.97 C 340 conferma all'**Art. 43 del capo 2 del titolo 3°** il diritto sancito dal **capo 2) dell'Art. 52** del richiamato **Trattato di Roma**.

Tale Art. 43 così esplicitamente dichiara: "*Nel quadro delle disposizioni che seguono, le restrizioni alla libertà di stabilimento dei cittadini di uno Stato membro nel territorio di un altro Stato membro vengono vietate. Tale divieto si estende altresì alle restrizioni relative all'apertura di agenzie, succursali o filiali, da parte di cittadini di uno Stato membro stabiliti sul territorio di uno Stato membro. La libertà di stabilimento importa l'accesso alle attività non salariate e al loro esercizio, nonché la costituzione e la gestione di imprese e in particolare di società, ai sensi dell'art. 48, secondo comma, alle condizioni definite dalla legislazione del paese di stabilimento nei confronti dei propri cittadini, fatte salve le disposizioni del capo relativo ai capitali.*"

A rafforzare tale impegno che lo Stato si era assunto con la sottoscrizione di tali trattati, seguiva la:

- **Direttiva Comunitaria 89/48 del 21 dicembre 1988** (in G.U. CE del 24.01.1989 t 16 ss) "*relativa ad un sistema generale di riconoscimento dei diplomi di istruzione post secondaria che sanzionano formazioni professionali di durata minima triennale*", direttiva già recepita dallo Stato Italiano con:
- **DD.LL. 27.01.92, n. 115** (in G.U. 18 febbraio n. 40) e **2.05.94 n. 319** (in Suppl. Ord. N.81 alla G.U. n. 123 del 28 maggio) che hanno confermato il diritto alla libera circolazione dei Diplomi conseguiti nella comunità europea, e con e con
- **Ordinanza Ministeriale 30 Novembre 1995** (in G.U. 13 Marzo n. 61) confermata dall' **Ordinanza Ministeriale 13 Gennaio 1999** che disciplinano il funzionamento di Scuole e Organismi didattico-educativi stranieri in Italia e con le quali il Ministero dell'Istruzione e i Provveditorati agli Studi delle singole province autorizzano le Scuole appartenenti alla Comunità europea ad operare in Italia per il rilascio di titoli relativi a discipline non regolamentate, autorizzandone implicitamente l'esercizio.

Diritto di esercizio delle professioni liberali in territorio comunitario

In relazione al diritto di esercitare liberamente in territorio comunitario le professioni relative ai titoli rilasciati dagli Stati Membri, la **Legislazione Italiana ed Europea** annovera numerosi interventi legislativi che convalidano tale diritto, così come previsto dall'art. 3 lett. c) e dall'art. 52 del richiamato Trattato di Roma.

Vanno richiamate, perché costituiscono dei pilastri anche giurisprudenziali che segnano una reale svolta anche dell'orientamento dei magistrati di merito e delle Corti di diritto, le seguenti Sentenze:

- **Sentenze della Suprema Corte di Giustizia della Comunità Europea** (Sentenza Reiners – 21.06.1974; Van Binsbergen – 3.12.1974; Thieffry – 28.04.1977; Costa Enel 15.07.1964; causa 14-68 – 13.02.1969; causa 55-77 – 6.12.1977; causa 88-77 – 16.02.1978; causa 159-78 - 25.10.1979; causa 811-79 – 10.07.1980). Tali Sentenze, che non sono mai state contraddette, devono avere efficacia diretta e possono essere fatte valere davanti ai Giudici nazionali.

- E la **Sentenza Reiners del 1974** va oltre, affermando che lo Stato appartenente alla comunità europea non può rifiutare «*L'esercizio dei detti diritti per il solo fatto che l'interessato abbia conseguito all'estero un Diploma non riconosciuto come equivalente a quelli rilasciati all'interno, tutt'al più accertando che il soggetto presenti qualifiche equivalenti o sostanzialmente equivalenti a quelle richieste per i Diplomi nazionali.*»
- **L'Ordinanza della Corte Costituzionale n. 149/1988**, in relazione all'esercizio della Chiropratica, stabilisce che essa non rientra in un inquadramento sanitario nazionale, perché il nostro Stato non contempla tale professione, conseguentemente non è possibile richiedere alcuna abilitazione professionale per il suo esercizio che può essere considerato invece *“un lavoro professionalmente tutelato (ex art. 35, primo comma Cost.) e una iniziativa privata libera (ex art. 41 Cost.)”*
- La **Sentenza del TAR del Lazio, n. 1185/88 del 25.08.88** (Sez. 1a Dudal – Ministero della Sanità) diventa decisiva nel sottolineare tali principi, dichiarando che l'esercizio delle professioni non ancora regolamentate, quali la Chiropratica, la Fitoterapia, l'Iridologia e altre, non è subordinato al superamento di esami abilitanti, per cui le norme del **Trattato Comunitario sono norme self-executive, quindi immediatamente applicabili, con la contemporanea eliminazione delle disposizioni contenute negli ordinamenti nazionali.** Tale principio si evince con chiarezza al **punto 4, capov. 9** della sezione **“DIRITTO”** della medesima **Sentenza**, che così recita: *«...l'Ordinamento Comunitario... si pone su posizioni di supremazia rispetto agli ordinamenti degli Stati Membri; onde il primo deve avere applicazione uniforme su tutto il territorio comunitario, né può variare da uno Stato Membro all'altro, in quanto ciò minerebbe alla radice “la concreta efficacia di tale diritto e l'uniforme applicazione che esso deve trovare in tutti gli Stati e nei confronti di tutti i destinatari delle singole disposizioni...”»*
E ancora al **punto 5, capov. 2 e segg.** *«... la Corte Costituzionale ha precisato che si era attuato, con il trattato CEE “un parziale trasferimento agli organi comunitari dell'esercizio della funzione legislativa”... e che le norme comunitarie “debbono avere piena efficacia obbligatoria e diretta applicazione in tutti gli Stati membri... sì da entrare ovunque contemporaneamente in vigore...” e pertanto lo Stato Membro non potrà pregiudicare la piena efficacia delle norme comunitarie, in quanto immediatamente applicabili e, come tali, “vincolanti per i loro cittadini, senza la necessità di norme interne di adattamento o di ricezione” (Sentenza 27.12.1973, n. 183)».*

La Sentenza richiamata fa specifico riferimento al *«triplice obbligo per gli Stati Membri sia di rimuovere i vincoli che si frappongono all'esercizio del suddetto diritto (di accedere alle attività professionali e al loro libero esercizio), sia di adottare idonei provvedimenti per facilitare l'esercizio del diritto medesimo, sia di abolire le restrizioni che comunque lo ostacolano.»*

Di assoluto rilievo decisionale che conferma la mancata regolamentazione delle Discipline Bio-naturali e ne sancisce la liceità operativa, va richiamata la Legge 15 luglio 2011 n. 111, pubblicata in G.U. n. 164 del 16 Luglio 2011, ove all'articolo 29 è espressamente precisato che le attività professionali, nel caso di specie le Discipline Bio-Naturali, se non espressamente regolamentate entro 8 mesi dal giorno successivo alla pubblicazione della legge, avvenuto il 16/07/2011, “saranno libere”; libertà che va necessariamente riferita all'attività professionale se l'operatore ne sarà abilitato.

Anche la successiva attività Parlamentare ci conforta in tal senso. Il Disegno di Legge **“Disposizione in materia di professioni non organizzate in ordini o collegi”**, testo approvato in aula del Parlamento il 17 Aprile 2012 attribuisce alle Associazioni professionali private, in possesso dei requisiti richiesti, la facoltà di iscriversi all'Associazione professionisti qualificati (secondo **standard qualitativi e di qualificazione professionale**) e in possesso di polizze assicurative. Tali Associazioni verranno poi inserite in un elenco pubblicato dal Ministero dello sviluppo economico.

Come si può facilmente evincere, qui viene riproposto quel principio fondamentale, richiamato dalla Costituzione, della qualifica del cittadino che è conseguente alla qualità dell'insegnamento che va valutata attraverso la vigilanza dello Stato sulle Scuole gestite anche da Associazioni private.

Status legislativo delle Discipline del Benessere negli Stati Europei

La situazione legislativa delle **Discipline del Benessere** nei vari Stati europei è molto variegata, con una legislazione che, in diversi Stati, le ha riconosciute e inserite nel tessuto sociale, attribuendo loro dignità operativa e tutela giuridica. A fronte di questa variegata situazione, sono stati scarsi e non sempre soddisfacenti, i pronunciamenti delle Istituzioni Comunitarie.

Né la **Commissione esecutiva di Bruxelles**, né il **Parlamento europeo**, né il **Consiglio d'Europa**, sono stati finora in grado - con qualche lodevole eccezione - di dare degli indirizzi generali o di elaborare delle Direttive Comunitarie consone alle caratteristiche epistemologiche e metodologiche di tali medicine.

Al contrario l'**Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS)** sottolinea con sempre maggiore forza la necessità che è etico tutelare, salvaguardare, promuovere, studiare, tramandare e applicare il patrimonio culturale dei saperi e dei sistemi medici e di salute antropologici, sia occidentali sia orientali, nell'assoluto rispetto dell'integrità originaria e tradizionale dei singoli paradigmi ed epistemi.

Inoltre nel **2010 l'OMS** ha formulato i piani di studio, con le relative discipline e ore di studio, per la formazione di due figure professionali: il **Naturopata** e l'**Osteopata**. L'emanazione delle linee-guida per la formazione delle predette figure professionali costituisce un segnale forte di riconoscimento implicito per l'esercizio della professione del Naturopata e dell'Osteopata per tutti quei Paesi europei che non hanno ancora regolamentato le Discipline del Benessere.

Merita qui dare informazioni sulla situazione di alcuni Stati europei che hanno regolamentato l'operatività delle Medicine complementari:

Svizzera - Nel Maggio 2009 con la vittoria schiacciante del sì al **Referendum** la Svizzera include le MnC nella propria Costituzione. La Svizzera è il primo paese in Europa, che richiede di contemplare le MnC all'interno della salvaguardia nazionale della salute. In conformità alla volontà popolare, emersa attraverso uno schiacciante voto a favore (67% di sì), nella costituzione della Federazione elvetica viene introdotto l'Art. 118 secondo il quale: "La federazione e i cantoni, nell'ambito delle proprie competenze specifiche, si preoccupano di tenere in considerazione la Medicina Complementare".

Ungheria - Sono vigenti il **Decreto governativo 40/1997** (IV 5) Korm. R. sulla medicina naturale e il **Decreto del Ministero del welfare 11/97** (V 28) su alcuni aspetti della pratica della medicina naturale. Questi due decreti in maniera chiara e ufficiale integrano medici allopatrici e medici non allopatrici o naturopati che praticano CAM/MNC nel sistema sanitario nazionale. I decreti sono attivi dal 1° luglio 1997.

Portogallo - Nel 2000 la legge ha stabilito l'inquadramento delle attività e dell'esercizio degli Operatori delle MnC così come sono definite dall'OMS. Vengono riconosciute MnC tutte quelle che partono da una base filosofica diversa dalla Medicina Allopatrica e usano specifici processi diagnostici e terapie proprie. Esse sono: Agopuntura, Omeopatia, Osteopatia, Naturopatia, Fitoterapia e Chiropratica. La legge portoghese riconosce l'esercizio delle CAM/MNC praticate da operatori non medici adeguatamente preparati.

Spagna - Nel mese di ottobre 2005 sono partiti i primi corsi universitari triennali (180 crediti formativi) per Terapisti Complementari suddivisi in tre specialità: Naturopatia, Medicina Tradizionale Cinese, Osteopatia e Chiropratica. La Catalogna in particolare ha approvato nel febbraio del 2007 una legge che ricalca la legge del Portogallo, e che consente l'esercizio delle CAM ai non medici.

Olanda - Nel 1993 la legge *Individual Health Care Professionals Act* ha equiparato lo status legale degli operatori di MnC a quello dei paramedici: possono praticare la medicina ad esclusione di specifici atti medici che sono riservati ai medici allopatrici, a meno che tali atti non vengano praticati sotto la supervisione di un medico allopatrico. Le violazioni sono perseguibili. La nuova legge è` effettiva dal 1° dicembre 1997

Norvegia - dal 2003, e` stata varata la legge 27 giugno 2003, n. 64, sulle discipline complementari, che sancisce il riconoscimento degli operatori non medici similmente al modello anglosassone associativo. La legge norvegese pone in ogni caso un limite generale, che consiste nel riservare il trattamento e la cura delle malattie gravi per la salute del paziente, o pericolose per la salute pubblica, soltanto al personale facente parte del sistema sanitario pubblico.

Si è venuta così a creare una situazione paradossale, in virtù della quale la diversità delle legislazioni degli Stati membri comporterebbe un trattamento differenziato e non paritario dei cittadini europei. Ma ci sorreggono i principi enunciati nel Trattato di Roma e in particolare quello relativo alla libera circolazione delle persone e alla libertà di stabilimento (richiamo il Titolo 3, Artt. 52-66 del Trattato).

Concludendo.

Conseguenzialmente è in virtù dei risultati giurisprudenziali e di una maggiore maturità e consapevolezza delle amministrazioni statali e regionali che hanno legiferato in materia, nonché di una necessità sociale di consentire un maggiore ampliamento delle discipline da utilizzare per l'accrescimento anche culturale del cittadino e del concetto di prevenzione delle malattie, legato strettamente al concetto di benessere, che queste discipline hanno trovato la loro collocazione e liceità operativa e saranno regolamentate, affidando anche ad Associazioni private la collaborazione con le Università e il Ministero della Salute, nelle forme che saranno individuate.