

avv. Silvia Stefanelli
avv. Andrea Stefanelli

avv. Alessandra Delli Ponti
avv. Adriano Colombari
avv. Edoardo Di Gioia
avv. Valeria Fabbri
avv. Eleonora Lenzi
dott. Federico Breschi
dott.ssa Annamaria Cicerone
dott. Andrea Marinelli
dott.ssa Claudia Patti

Bologna, 3 marzo 2011

Gentile Signora,
DOTT.SSA MARIALICE BOLDI
Presidente AIDITALIA

A mezzo e-mail

**OGGETTO: ANALISI DEI PROFILI RELATIVI ALL'AUTONOMIA PROFESSIONALE
DELL'IGIENISTA DENTALE - POSSIBILITA' DI APRIRE UNO STUDIO
PROFESSIONALE AUTONOMO.**

Gentile dott.ssa Boldi,
faccio seguito con il presente parere all'incarico conferitomi per rispondere al quesito posto
che così può essere riassunto:

**Può l'igienista dentale, a termini di legge, aprire ed essere titolare di uno
studio autonomo di igiene orale in cui operare senza la presenza
dell'odontoiatra/medico abilitato all'esercizio della professione
odontoiatrica?**

La risposta richiede breve inquadramento giuridico preliminare.

1. i principi costituzionali

Il nostro ordinamento giuridico prevede all'art. 4 della Costituzione il **diritto alla libertà del lavoro**.

Tale libertà è stata poi meglio esplicitata dalla giurisprudenza intervenuta.

In questo senso la C.Cost. 9 giugno 1965, n. 45 (Foro It. 1965, I, 1163) ha così sancito:

"dal complessivo contesto del comma 1 dell'art. 4 Cost si ricava che il diritto al lavoro, riconosciuto ad ogni cittadino, è da considerare quale fondamentale diritto di libertà della persona umana, che si estrinseca nella scelta e nel modo di esercizio dell'attività lavorativa ..."

Si può quindi pacificamente affermare che il principio cardine del nostro ordinamento è la libertà nel lavoro e quindi il **diritto a scegliere i modi di esercizio dell'attività lavorativa**.

Ovviamente tale generale libertà può essere "limitata" ed "arginata" per scelta del legislatore.

2. le professioni intellettuali

Il profilo sopra evidenziato si palesa con chiarezza nell'ambito delle c.d. professioni intellettuali.

Con il termine professioni intellettuali si indicano genericamente quelle attività in cui vi è prevalenza della attività intellettuale rispetto a quella manuale.

Se in linea di principio l'attività intellettuale è totalmente libera (art. 4 Cost.), ciò non toglie che il Legislatore, nella sua piena discrezionalità, possa decidere di intervenire per disciplinarla ove la stessa abbia acquisito ampia rilevanza sociale o, comunque sia necessaria per la tutela della popolazione.

In questo senso, le professioni intellettuali (dette anche "libere professioni") si dividono in due grandi categorie:

le professioni non regolamentate¹: si tratta di professioni per le quali la legge non stabilisce nulla. Sono quindi di libero accesso senza che sia neppure stabilito il titolo di studio per lo svolgimento dell'attività stessa. Ne sono esempi le professioni quali quelle della pubblicità, della comunicazione, dei vari settori artistici e musicali, della mediazione linguistica (interpreti e traduttori), del marketing e molte altre ancora

le professioni regolamentate²: si tratta di quelle professioni (come il medico, l'odontoiatra, il farmacista - ma oggi anche - l'igienista dentale, il podologo, il fisioterapista ecc...) per le quali il legislatore è intervenuto a disciplinare uno o più aspetti della formazione e della attività professionale.

Più precisamente:

- l'iter di formazione per il raggiungimento del titolo di studio atto a garantire la preparazione teorica necessaria al successivo esercizio
- il titolo di studio indispensabile e/o eventuali equipollenze
- gli (eventuali) i requisiti di addestramento alla pratica della professione [per es. tirocinio e/o esame di Stato per l'abilitazione professionale ex [art. 33, comma 5, Cost.](#)];
- le (eventuali) norme di deontologia professionale;
- la (eventuale) iscrizione ad Ordine professionale (ove istituito)

Pertanto la piena libertà di cui all'art. 4 della Cost. trova il limite - per le professioni regolamentate - nella specifica regolamentazione posta dal legislatore.

¹ V., tra le tante, [C. St., sez. IV, 8-10-1996, n. 1087](#), Riv. giur. urbanistica, 1996, 415, ai sensi della quale: «È ammessa nel nostro ordinamento l'esistenza di professioni intellettuali libere, cioè non tipizzate legislativamente. Qualora invece la professione intellettuale venga tipizzata dalla legge, essa può essere svolta soltanto dagli iscritti agli albi od elenchi istituiti in forza della legge medesima; la linea di demarcazione tra le attività libere e quelle monopolizzate va ricercata analizzando le attività elencate nelle singole leggi professionali ed attribuite in esclusiva agli iscritti».

² Si rinvia, tra i tanti, a Barelli, *Il codice delle libere professioni*, Piacenza, 2005; Piscione, «Professioni (disciplina delle)», in *Enc. dir.*, Roma, 1987, 1040

Va da sè che ove il Legislatore non abbia ritenuto di porre limitazioni, si ritorna al generale principio della libertà dell'attività professionale.

3. la disciplina delle professioni sanitarie non mediche

Come noto poi il legislatore è di recente intervenuto in ambito sanitario per disciplinare e regolamentare diverse figure professionali, accrescendo in questo modo il numero delle professioni regolamentate di area sanitaria (in aggiunta a quelle tradizionali quali medico, farmacista, odontoiatra, veterinario ecc...).

Più esattamente il legislatore è intervenuto per stabilire l'iter formativo delle professioni sanitarie non mediche, i relativi profili professionali e le caratteristiche di erogazione delle prestazioni, allo scopo anche di delimitarne l'ambito e l'autonomia professionale in relazione alle altre professioni (medica e non mediche).

Per quanto rileva in questa sede, si evidenzia come tale processo ha visto un riconoscimento progressivo dell'**autonomia delle figure professionali**.

In sintesi (per quanto rileva in questa sede):

- l'art. 6 comma 3 del già citato D.lgs. 502/1992 (c.d. Riforma bis del SSN) delegava il Ministero della Salute ad emanare con proprio decreto i profili professionali delle attività sanitarie non mediche.
- la figura dell'igienista dentale veniva disciplinata – in uno primo momento – dal DM 14 settembre 1994, n. 669: in tale decreto la figura dell'igienista dentale si trovava in una posizione di pressochè totale soggezione nei confronti dell'odontoiatra; si stabiliva l'igienista erogasse le proprie prestazioni "*alle dipendenze degli odontoiatri e dei medici chirurghi legittimati all'esercizio della odontoiatria*" (art. 1 DM 669/1994).

Studio Legale Stefanelli

- nel 1999 veniva "riscritto" il profilo dell'igienista, dando alla figura professionale una maggiore autonomia.
- infatti il **DM 15 marzo 1999, n. 137** (oggi vigente) così sancisce:

*"1. E' individuata la figura professionale dell'igienista dentale con il seguente profilo: "l'igienista dentale è l'operatore sanitario che, in possesso del diploma universitario abilitante, **svolge compiti relativi alla prevenzione delle affezioni orodentali su indicazione degli odontoiatri e dei medici chirurghi** legittimati all'esercizio della odontoiatria*

2. L'igienista dentale:

*svolge attività di educazione sanitaria dentale e partecipa a progetti di prevenzione primaria, nell'ambito del sistema sanitario pubblico;
collabora alla compilazione della cartella clinica odontostomatologica e provvede alla raccolta dei dati tecnico-statistici;
provvede all'ablazione del tartaro e alla levigatura delle radici nonché all'applicazione topica dei vari mezzi profilattici;
provvede all'istruzione sulle varie metodiche di igiene orale e sull'uso dei mezzi diagnostici idonei ad evidenziare placca batterica e patina dentale motivando l'esigenza dei controlli clinici periodici;
indica le norme di una alimentazione razionale ai fini della tutela della salute dentale".*

- circa le modalità di erogazione delle prestazioni lo **stesso DM 137/1999 n. 137 all'art 2** stabilisce che l'igienista è abilitato a svolgere tali attività

*"in strutture sanitarie, pubbliche o private, in regime di dipendenza o **libero-professionale**, su indicazione degli odontoiatri e dei medici chirurghi legittimati all'esercizio della odontoiatria" (art. 2 DM 15 marzo 1999, n. 137).*

- infine la L. 10 agosto 2000, n. 251 – relativa a tutte le professioni sanitarie non mediche – ha ulteriormente ribadito il principio dell'autonomia professionale "Gli operatori delle professioni sanitarie dell'area tecnico-diagnostica e **dell'area tecnico-assistenziale**

Studio Legale Stefanelli

svolgono, con autonomia professionale, le procedure tecniche necessarie alla esecuzione di metodiche diagnostiche su materiali biologici o sulla persona, ovvero attività tecnico-assistenziale, in attuazione di quanto previsto nei regolamenti concernenti l'individuazione delle figure e dei relativi profili professionali definiti con decreto del Ministro della sanità."

Pertanto dalla lettura combinata della norme di cui sopra discende che:

- il DM 137/'99 prevede espressamente **la possibilità per l'igienista dentale di svolgere propria attività in regime libero-professionale**
- l'unico limite posto dalla legge è l'obbligo di svolgere la propria attività in piena autonomia ma - **"su indicazione" degli odontoiatri,**

4. la possibilità giuridica per l'igienista dentale di aprire uno studio autonomo

Si pone a questo punto il problema di stabilire se la disciplina di cui sopra legittimi l'apertura da parte dell'igienista dentale di uno studio proprio.

Sembra di poter pacificamente sostenere che **tale possibilità sia del tutto legittima.**

Ciò in ragione delle seguenti argomentazioni.

a) il principio dell'autonomia delle professione

Come sopra evidenziato uno dei principi generali dell'attività lavorativa e, a maggior ragione, delle libere professioni è **l'autonomia professionale.**

Studio Legale Stefanelli

Tale principio è stato poi espressamente affermato per le professioni sanitarie non mediche dalla legge 251/2000 sopra riportata.

Ne discende una piena libertà di svolgere la propria attività professionale attraverso i modi scelti, salvi limiti espressi posti dal Legislatore.

Ora, nel profilo dell'igienista dentale il Legislatore **non ha posto alcun limite circa l'obbligo di svolgere la suddetta attività in predeterminati spazi o comunque "alla presenza" dell'odontoiatra** (previsione che avrebbe obbligato a svolgere l'attività solo ed esclusivamente all'interno dello studio odontoiatrico)³.

Anzi, a ben vedere, mentre nella prima stesura del profilo dell'igienista dentale - DM 14 settembre 1994, n. 669 - si prevedeva espressamente che l'igienista erogasse le proprie prestazioni "alle dipendenze degli odontoiatri e dei medici chirurghi legittimati all'esercizio della odontoiatria" (art. 1 DM 669/1994), **nel DM 137/'99 (oggi vigente) tale previsione è stata soppressa.**

A riprova di una diversa scelta da parte del Legislatore.

Ne discende - proprio in applicazione del principio dell'autonomia professionale e per la palese scelta del Legislatore - che **l'attività dell'igienista può essere svolta**

³ Per completezza si precisa che per altre professioni sanitarie lo stesso Legislatore ha introdotto scelte diverse e più limitanti.
ad esempio

Il D.M. 14 settembre 1994 n. 745 relativo al profilo professionale del tecnico sanitario di laboratorio biomedico stabilisce che "*Il tecnico sanitario di laboratorio biomedico svolge con autonomia tecnico professionale la propria prestazione lavorativa **in diretta collaborazione** con il personale laureato di laboratorio preposto alle diverse responsabilità operative di appartenenza*"

Ed ancora D.M. 15 marzo 1995, n. 183 relativo al profilo professionale del tecnico di neurofisiopatologia stabilisce che: "*Il tecnico di neurofisiopatologia applica le metodiche più idonee per la registrazione dei fenomeni bioelettrici, con diretto intervento sul paziente **in stretta collaborazione con il medico specialista.***"

anche senza la presenza fisica dell'odontoiatra e al di fuori di uno studio odontoiatrico.

Quindi anche all'interno di un proprio autonomo studio.

b) l'indicazione terapeutica dell'odontoiatra

Nè può sostenersi che l'obbligo di erogare prestazioni di igiene dentale "su indicazione dell'odontoiatra", implichi l'impossibilità giuridica di apertura di uno studio autonomo da parte dell'igienista.

Infatti.

Con la locuzione "su indicazione dell'odontoiatra" il Legislatore ha fatto una scelta terminologica generica (probabilmente volutamente generica), che non trova precedenti nel nostro ordinamento.

Pacifico però che ***l'indicazione di cui al D.M. del 1999 non possa in alcun modo coincidere con la prescrizione.***

Ciò per il semplice motivo che ove il legislatore avesse voluto sottoporre la prestazione dell'igienista ad una vera e propria *prescrizione* dell'odontoiatra, l'avrebbe scritto in maniera palese ⁴.

Ne discende che tale *indicazione*, diversamente dalla prescrizione, non deve essere necessariamente scritta (come la prescrizione) ma può assumere qualsiasi forma, anche **orale o telefonica.**

Pertanto, se già sarebbe sostenibile la possibilità di apertura di studio autonomo in presenza di prescrizione (prassi peraltro diffusissima nella classe medica), a maggior

⁴ Tale tesi trova peraltro fondamento nel fatto che per altre professioni sanitarie non mediche (ad es. il tecnico di radiologia D.M. 746/94) è stata previsto espressamente l'obbligo di prescrizione medica ai fini della liceità dell'erogazione della prestazione.

Studio Legale Stefanelli

ragione tale possibilità può essere ammessa ove *l'indicazione dell'odontoiatra* possa essere verbale, telefonica o altro...

Peraltro - proprio perchè non si tratta di una *prescrizione*, ma di una *indicazione* - si reputa che l'igienista, avendo una autonomia professionale espressamente riconosciuta dalla legge, possa scegliere del tutto liberamente e responsabilmente, nei limiti delle sue competenze, le modalità di effettuazione ed erogazione della sua prestazione.

Vale a dire che può scegliere se effettuare una o più sedute, quali strumenti utilizzare (ultrasonici, sonici, manuali.....ecc), l'intervallo tra una seduta ecc..

In sostanza la previsione (da una parte) di una piena autonomia professionale e (dall'altra) della facoltà di erogare la prestazione in presenza della sola (anche verbale) "*indicazione dell'odontoiatra*", consentono di sostenere che l'attività dell'igienista dentale può essere legittimamente svolta in due studi separati.

c) la carenza di disciplina specifica per l'apertura di uno studio di igienista dentale

Relativamente poi alla mancanza di disciplina specifica per l'apertura di uno studio di igienista dentale, si reputa che tale carenza normativa non possa, di per sè, essere ostativa ad una libertà di lavoro tutelata costituzionalmente.

Infatti, seppure sia innegabile che ad oggi nessuna Regione abbia emanato discipline ad hoc in questo settore, è altrettanto innegabile che ove è stata presentata una domanda di apertura di studio per igienista dentale, le Regioni (pur in presenza di minor complessità organizzativa) hanno concesso questa possibilità applicando, per analogia, la disciplina degli studi odontoiatrici.

5. conclusioni

Alla luce di quanto sopra si reputa di poter sostenere che,

- non sussistendo alcun divieto espresso da parte del legislatore circa la possibilità in capo all'igienista dentale di aprire uno studio in forma autonoma,
- non essendo prevista la presenza obbligatoria dell'odontoiatra e
- non sussistendo ostacoli clinici alla circostanza che la collaborazione tra odontoiatra ed igienista avvenga in studi diversi

non sussiste nessun ostacolo giuridico all'apertura di uno studio autonomo da parte di un igienista dentale.

Nella speranza di essere stata sufficientemente esauriente si resta a disposizione per ogni necessario approfondimento.

cordiali saluti

avv. Silvia Stefanelli

