

PARERE IN MERITO ALL'APERTURA IN FORMA AUTONOMA DI UNO STUDIO DI IGIENE DENTALE

Si chiede a questa CAO di formulare un parere in merito alla possibilità da parte di un professionista laureato in igiene dentale di esercitare l'attività libero professionale di igienista dentale in un proprio studio in completa autonomia (ed in altro luogo) rispetto ad uno studio odontoiatrico.

In particolare è opportuno innanzitutto analizzare la figura dell'igienista dentale, specificando se è soggetto giuridicamente abilitato – dal suo titolo di laurea e dal percorso di studi svolto – ad erogare tutte le attività indicate nel profilo professionale, quindi anche l'ablazione del tartaro e la levigatura delle radici con “autonomia professionale”.

Conseguentemente, altra questione di diritto da risolvere verte sulla legittimità o meno del provvedimento comunale che neghi ad un professionista laureato in igiene dentale l'autorizzazione amministrativa ad aprire un proprio studio in completa autonomia (ed in altro luogo) rispetto ad uno studio dentistico.

Ai fini di una corretta e completa disamina della questione si ritiene in prima analisi di soffermare l'attenzione sul quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento.

Precisamente la norma di cui all'art. 1 del D.M. 137/99 recante “Regolamento recante norme per l'individuazione della figura e relativo profilo professionale dell'igienista dentale” al comma 1 prevede che: “È 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”. Il comma 3 del suddetto articolo dispone, altresì, che: “L'igienista dentale svolge la sua attività professionale 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”.

Dal tenore letterale della norma si evince chiaramente che l'attività professionale dell'igienista dentale è, quindi, costituita dallo svolgimento di “compiti” su “indicazione” dell'odontoiatra, svolgimento di compiti, peraltro, soggetto a controllo e riscontro.

L'art 3 della L. 10/08/2000, n. 251, inquadra l'igienista dentale tra le “professioni sanitarie tecnico-assistenziali”. In particolare il comma 1 dispone che “Gli operatori delle professioni sanitarie dell'area tecnico-diagnostica e dell'area tecnico-assistenziale svolgono, con autonomia professionale, le procedure tecniche necessarie alla esecuzione di metodiche diagnostiche su materiali



FNOMCeO

Federazione Nazionale degli Ordini
dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri

*La Commissione per gli iscritti
all'Albo degli Odontoiatri*

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”.

Va all'uopo evidenziato che con decreto del Ministro della salute dell'11 giugno 2019 è stata determinata la composizione delle commissioni di albo all'interno dell'Ordine dei tecnici sanitari di radiologia medica e delle professioni sanitarie tecniche, della riabilitazione e della prevenzione, ai sensi dell'art. 2, comma 2, lettera b), del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 13 settembre 1946 n. 233, così come modificato dall'art. 4 della legge 11 gennaio 2018, n. 3, recante “Delega al Governo in materia di sperimentazione clinica di medicinali nonché disposizioni per il riordino delle professioni sanitarie e per la dirigenza sanitaria del Ministero della salute”.

L'art. 1 rubricato “Commissioni di albo degli Ordini dei tecnici sanitari di radiologia medica e delle professioni sanitarie tecniche, della riabilitazione e della prevenzione” prevede che gli Ordini dei tecnici sanitari di radiologia medica e delle professioni sanitarie tecniche, della riabilitazione e della prevenzione nel rispetto dei principi e con le modalità di cui all'art. 2, comma 2, del decreto legislativo del Capo Provvisorio dello Stato 13 settembre 1946 n. 233, e successive modificazioni, eleggono tra l'altro la Commissione di albo della professione sanitaria di Igienista dentale.

Con sentenza del **Tar Emilia Romagna n. 1061/2014** è stato affermato che **l'igienista dentale non è giuridicamente abilitato a svolgere, all'interno di un proprio studio in completa autonomia (ed in altro luogo) rispetto ad uno studio dentistico, le attività indicate nel suo profilo professionale, quindi anche l'ablazione del tartaro e la levigatura delle radici. L'igienista dentale deve svolgere la propria attività “...su indicazione...” dell'odontoiatra. Non sussistendo, quindi, una incondizionata e completa autonomia dell'igienista dentale rispetto all'odontoiatra, ne deriva che l'attività di igienista dentale non può essere svolta senza la presenza fisica dell'odontoiatra e al di fuori di uno studio odontoiatrico e, pertanto, all'interno di un proprio autonomo studio.**

Dunque la ratio va individuata nel precipuo scopo di tutelare in primis e al massimo grado, la sicurezza e la salute del paziente che generalmente si rivolge ai professionisti dell'area sanitaria.

Inoltre, l'attività sanitaria svolta dagli igienisti dentali viene in concreto annoverata tra quelle ritenute potenzialmente pericolose, così come individuata nel D.M. n. 137 del 1999; da qui l'assunto per cui l'esercizio di tale attività non può essere consentito mediante l'apertura di uno studio autonomo ma, solo se l'igienista dentale operi all'interno di una struttura in collaborazione con un odontoiatra; ciò all'evidente scopo – sempre in ossequio alla normativa disciplinante le professioni sanitarie – di tutelare la salute dei pazienti nel caso di possibili complicazioni derivanti dallo svolgimento di alcune attività da parte dell'igienista dentale mediante la indiscutibile presenza, nella stessa “struttura sanitaria” di un odontoiatra pronto ad intervenire qualora se ne manifestasse la necessità.

Con sentenza del **Consiglio di Stato n. 1703/20** è stato ribadito che **“L’ordinamento oggi si è evoluto, affrancando l’igienista dal rapporto di dipendenza e conferendo al medesimo autonomia professionale nelle attività di sua stretta pertinenza (ablazione del tartaro, levigatura delle radici, etc.), ma non sino al punto da elidere la necessità della compresenza, all’interno della medesima struttura o studio professionale, dell’odontoiatra”**.

Pertanto, si ritiene **che l’igienista dentale non possa concretamente essere autorizzato ad avviare un proprio autonomo ed esclusivo studio professionale prescindendo dalla compresenza di un odontoiatra. Da qui la legittimità del provvedimento comunale che nega a un professionista laureato in igiene dentale l’autorizzazione amministrativa ad aprire un proprio studio in completa autonomia, senza la presenza di un odontoiatra.**

Il Consiglio di Stato chiarisce che in discussione **“non è la natura autonoma del lavoro svolto o, in altri termini, il possibile esercizio libero professionale dell’attività di igienista dentale, ma l’autonomia funzionale e operativa nei rapporti col paziente, rispetto a un’altra figura professionale: l’odontoiatra. L’igienista dentale svolge la sua attività professionale in strutture sanitarie, pubbliche o private, in regime di dipendenza o libero professionale su indicazione degli odontoiatri e dei medici chirurghi legittimati all’esercizio dell’odontoiatria”**.

Nell’ambito del D.M. 137/99, in quest’ultima espressione occorre distinguere i profili legati ai rapporti, in termini lavoristici, tra le due figure professionali (non più intesi in senso gerarchico, ma di collaborazione libero professionale), da quelli prefigurati dal legislatore in chiave funzionale rispetto all’esigenza di garantire un adeguato livello di sicurezza del paziente e che si rifanno, appunto, al concetto di necessità delle “indicazioni” da parte dell’odontoiatra. Per il Consiglio di Stato, queste “indicazioni”, citate dal Decreto ministeriale anche nel contesto della descrizione del luogo ove l’attività deve necessariamente svolgersi, “evocano una contestualità spaziale, presupponendo la compresenza delle due figure professionali, bensì affrancate da qualsivoglia rapporto di dipendenza ma ancora avvinte da un legame funzionale e operativo, a prevenzione dei rischi che l’attività può generare al paziente”. Rischi che esistono e che possono essere gestiti solo in coppia, infatti il Consiglio di Stato afferma che: **“Il vecchio e superato concetto di stretta dipendenza dell’igienista dall’odontoiatra all’interno della struttura o dello studio, è oggi evoluto in quello di necessaria integrazione funzionale, nell’ottica, impregiudicata e permanente, della prevenzione dei rischi legati alla natura e peculiarità dell’attività condotta nel cavo orale, non esente da profili di pericolosità**, di modo che alla previa valutazione della necessità o opportunità del trattamento, poi concretamente demandato all’igienista dentale nell’esercizio della propria autonomia professionale, si associ una pronta disponibilità dell’odontoiatra a intervenire, ove quanto indicato si risolva in un rischio per la salute del paziente”.

Riguardo, inoltre, la questione se un ordinamento universitario può, mediante l’adozione di provvedimenti amministrativi di propria competenza, disporre diversamente da quanto previsto nel D.M 137/99, in merito ai “compiti” e quindi all’“autonomia” di svolgimento



FNOMCeO

Federazione Nazionale degli Ordini
dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri

La Commissione per gli iscritti
all'Albo degli Odontoiatri

degli stessi da parte degli igienisti dentali, la risposta è insita nel brocardo *lex superior derogat inferiori*. Infatti, in caso di antinomia, secondo il principio di gerarchia delle fonti, una norma di grado inferiore non può modificare o abrogare una norma di grado superiore, quindi essendo solo una modifica di carattere legislativo in grado di mutare l'attuale quadro normativo delineato dal D.M. 137/99, un ordinamento didattico universitario non può contrastare con la normativa vigente e quindi modificare un decreto ministeriale. Ciò detto, ne consegue che nel caso di specie l'Università in base al principio di autotutela, dovrebbe annullare e revocare i provvedimenti amministrativi eventualmente adottati in tal senso.

Alla luce di quanto sopra dedotto e analizzato, **questa CAO in merito alla possibilità da parte di un professionista laureato in igiene dentale di esercitare l'attività libero professionale di igienista dentale in un proprio studio in completa autonomia (ed in altro luogo) rispetto ad uno studio odontoiatrico, esprime parere negativo per le seguenti motivazioni:**

-dal tenore letterale della normativa di cui all'art. 1, comma 3, del D.M. 137/99 l'igienista dentale svolge la sua attività professionale in strutture sanitarie in regime di dipendenza o libero-professionale, su indicazione degli odontoiatri e dei medici chirurghi legittimati all'esercizio della odontoiatria, dunque l'ordinamento conferisce al medesimo autonomia professionale nelle attività di sua stretta pertinenza (ablazione del tartaro, levigatura delle radici, etc.), ma non sino al punto da elidere la necessità della compresenza, all'interno della medesima struttura o studio professionale, dell'odontoiatra. Ciò in quanto l'attività sanitaria svolta dall'igienista, essendo ritenuta potenzialmente pericolosa, non può essere svolta senza la supervisione di un odontoiatra (intesa come presenza dello stesso nella struttura sanitaria in cui l'igienista opera) al precipuo fine di tutelare la salute dei pazienti in caso di complicazioni;

-l'appartenere ad un Albo professionale, come stabilito dall'art. 1 del decreto del Ministro della salute di determinazione della composizione delle commissioni di albo all'interno dell'ordine dei tecnici sanitari di radiologia medica e delle professioni sanitarie tecniche, della riabilitazione e della prevenzione, non muta il "campo di attività" così come identificato dall'art 1, comma 1, del D.M. 137/99: "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";

-un'ordinamento didattico universitario, così come un parere espresso dalla Regione, non possono mutare quanto a priori delineato da una fonte normativa sovraordinata, quale il D.M. 137/99, fonte di grado superiore all'interno del sistema delle fonti del diritto.

La CAO Nazionale