

### 3.2 Alcune considerazioni sull'accordo Stato-Regioni e relativo chiarimento

L'approvazione dell'accordo Stato Regioni, del 7 febbraio 2013 rappresenta, senza dubbio, un risultato di rilevante importanza, dopo anni senza norme comuni, che poteva dare un senso organico e completo alle regole relative alla formazione, per alcune MNC, in assenza di una Legge specifica.

#### Punti di forza dell'accordo



L'accordo, firmato tra lo Stato e le Regioni, prima di tutto, va a colmare un vuoto legislativo che da anni i professionisti, che esercitano nel campo delle medicine non convenzionali chiedevano con forza: la prima proposta di legge, su questo tema, è stata depositata in Parlamento nel 1987 ma, purtroppo in questi ultimi 33 anni, come già rilevato nel secondo capitolo, i deputati e i senatori, delle passate legislature, non sono mai riusciti ad approvare nemmeno una delle tante proposte di legge presentate.

L'approvazione dell'accordo rappresenta una conquista importante per i medici, ma anche per i pazienti, che si rivolgono sempre più spesso alle MNC, come sistema di cura: una regolamentazione sulla formazione che garantisce la professionalità di coloro che praticano tali metodiche

Un punto di **forza** dell'accordo è stato sicuramente quello della riconferma che, in Italia, la pratica di queste medicine è di esclusiva competenza dei laureati in Medicina Chirurgia e Odontoiatria.

E' necessario che, chi svolge questa attività professionale, abbia piena conoscenza della medicina biomedica, al fine di formulare un completa analisi diagnostica e scegliere quale sia l'intervento terapeutico più appropriato per il paziente, sempre al centro della tutela e della prassi di cura.

Come ha affermato il dott. Comi (Consigliere della Regione Marche - Presidente della V Commissione Salute – anno 2013) in un Comunicato Stampa dell'Assemblea legislativa Regione Marche n.267, il 24.10. 2013, pochi mesi dopo approvazione accordo, ... *“Il numero di cittadini che ricorre alle terapie non convenzionali è in aumento per cui è necessario tutelare la libertà di scelta dei cittadini, garantendo la consapevolezza dell’offerta e la sicurezza delle prestazioni. Per questo motivo occorre rendere trasparente la serietà dei professionisti, fissando dei requisiti minimi per l’esercizio delle terapie. La formazione non va improvvisata, individueremo i soggetti che potranno offrire percorsi di preparazione.”*

➡ Le scuole di agopuntura, fitoterapia e omeopatia, che sono preposte alla formazione, ora devono essere accreditate, ossia appartenere ad un elenco di valenza regionale, al quale si potrà essere iscritti, solo dopo avere ottenuto “accreditamento”, così come normato dall’art. 7 comma 3 e successivo chiarimento.

Infatti, solo queste scuole a partite dal 7 febbraio 2016 possono rilasciare un “attestato”, con valore legale, a chi avrà compiuto l’adeguato corso formativo della durata triennale, valido per l’iscrizione dei medici formati agli elenchi delle MNC, ordinati per categoria, degli Ordini Provinciali dei medici chirurghi ed odontoiatri.

A queste scuole si affiancano anche le Università, con la proposta di master Universitari, che devono avere caratteristiche di formazione esattamente equivalenti a quelli delle scuole. Questo permette di allineare i due percorsi formativi, ossia quello delle scuole e quello delle Università, definendone un percorso didattico comune. Le Università con i master potevano rilasciare titoli legali, che alle scuole non era consentito. Ora questo divario, con l’accordo viene colmato: master universitario e attestato hanno la stessa valenza.



L’accordo ha, inoltre, cercato, come sopra accennato, di definire uno standard comune di durata del percorso formativo e di darne una declinazione in termini qualitativi e tecnici, ossia, individuandone gli obiettivi e le metodologie di formazione.

Ai responsabili didattici degli Istituti di formazione, sia pubblici che privati, viene imposto di avere almeno 10 anni di esperienza clinica documentata, di essere iscritti all'Ordine dei medici e di avere maturato 7 anni di docenza nelle discipline oggetto dell'accordo. Anche i docenti titolari devono essere un minimo garantito pari o superiore a cinque e avere comprovata esperienza.

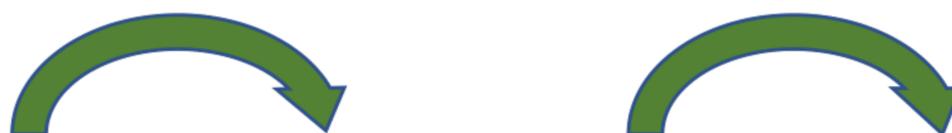
Questo significa che viene richiesto un livello conoscitivo e di esperienza tale da essere garanzia, per un' adeguata preparazione.

L'accordo, per quanto riguarda il timing applicativo, ha dato la possibilità, alle scuole di formazione, di dare avvio al percorso di accreditamento, ed ottenere la certificazione di "scuola accreditata", entro tre anni, dalla data di sottoscrizione (7 febbraio 2013).

Questo, ha rappresentato un aspetto molto positivo, in quanto ha permesso la modifica e la predisposizione del nuovo "programma didattico", da parte delle scuole.

Come si dirà in seguito, tuttavia, è stato, in realtà, anche punto di grande debolezza: non per la scarsa capacità delle scuole di aggiornarsi e essere ottemperanti ai requisiti richiesti, ma perché, le singole Regioni non si sono attivate, nei tempi richiesti, per predisporre atti amministrativi, relativi alla "procedura di accreditamento", che è di loro competenza esclusiva.

Finora,



**solo 7 Regioni ossia la Puglia, l'Emilia Romagna, il Piemonte, la Sicilia, Sardegna, Liguria e Lombardia**

hanno deliberato in tale senso, a cui si affianca la **Toscana**, ma con un iter diverso dalle precedenti.

### **Punti di debolezza dell'accordo**



L'accordo focalizza, nell'applicazione delle norme indicate, il ruolo centrale che devono assumere le singole Regioni e gli Ordini Provinciali: da un lato permette una positiva e più controllabile applicazione, ma dall'altro rischia la frammentazione dell'impianto regolatorio, in tante differenti "gestioni" regionali, che possono risultare in disarmonia fra loro.

L'accordo, così come strutturato presenta, inoltre, come abbiamo già detto, alcuni punti non particolarmente chiari, che hanno avuto subito bisogno di chiarimenti e di precisazioni anche da parte della FNOMCeO.

Gli articoli non si susseguono in modo armonico, non trattano in modo uniforme le tematiche e non permettono di avere una visione immediata dei punti chiave della regolamentazione.

Non vengono fatte distinzioni fra i percorsi formativi, tenendo conto delle diverse caratteristiche didattiche delle varie metodiche (omeopatia, agopuntura e fitoterapia), che invece hanno, necessariamente, iter e presupposti differenti (ore di pratica, di teoria di fad ecc...) e di durata complessiva diversa.

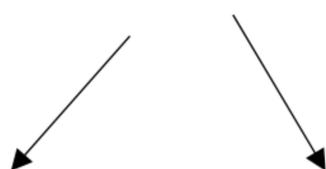
Si è stabilito infatti, con l'accordo, che la durata dei corsi di formazione sia di tre anni quando, precedentemente, per esperienza comprovata per anni dalle scuole di formazione, la durata dei corsi era di quattro anni.

Questo rende necessario dovere comprimere le lezioni e, conseguentemente, anche le ore di pratica clinica e di formazione generale.



L'accordo, inoltre, indica un elenco di materie di formazione molto generico che, invece, dal punto di vista pratico e di uniformità di trattazione e apprendimento, dovrebbe essere declinato molto più nello specifico. Questo per non creare disuguaglianze formative fra le diverse scuole e permettere agli allievi/medici, di potersi spostare da una scuola all'altra, senza troppe diversità nell'impostazione della didattica.

Quando si erogano servizi e, in questo, caso "formazione", infatti, ci può essere molta divergenza rispetto a :



- **come è stata progettata**
- **come viene realizzata**
- **come viene percepita**

Infine, per passare al punto relativo alla procedura di accreditamento delle scuole private, che rilasciano l'attestato, che consente l'iscrizione del professionista agli elenchi degli esperti delle singole discipline (Art.4 comma 2 lett e), poiché è compito delle singole Regioni deliberare l'iter di procedura e rilasciare il titolo di "scuola accreditata", è facile comprendere che, le disuguaglianze di applicazione delle regole, per la concessione dell'accREDITAMENTO", fra Regione e Regione, possono essere molto evidenti. Infatti, come detto, alcune Regioni possono introdurre requisiti più restrittivi di altre o usare criteri di valutazione molto differenti. Ma questo argomento verrà trattato al capitolo IV.



Dopo la stesura dell'accordo sarebbe stata necessaria la predisposizione di una "specificata scheda tecnica" ossia, una sorta di "*manuale operativo*", necessario per affrontare, in modo più dettagliato, alcuni temi, che l'accordo stesso ha trattato, a livello macro.

Ecco alcune tematiche specifiche:

- indicazioni sul tipo di esame da preparare al termine di ciascun anno formativo (solo scritto, scritto-orale, prova pratica, con le relative caratteristiche);
- indicazione della valutazione delle prove ossia se espresse in trentesimi o centesimi;
- indicazione della valutazione del voto di tesi espresso anch'esso in trentesimi o centesimi tale, da poter essere comparato, fra scuola e scuola;
- la composizione della Commissione, per la discussione della tesi finale;
- precisazione sugli ECM relativamente all'eventuale esonero totale o proporzionale al periodo di frequenza, per chi frequenta il corso di formazione;
- separazione fra le materie oggetto di insegnamento ed indicazione, più precisa, delle tematiche da trattare, divise per anni di formazione;
- gli aspetti fiscali relativi alla gestione dei corsi, in seguito all'ottenimento dell'accreditamento da parte delle scuole;
- la vigilanza sulla corretta applicazione accordo;
- interpretazione uniforme del testo dell'accordo da parte delle diverse scuole: primo fra tutti, quella di avere già conseguito la laurea magistrale in Medicina e Chirurgia, per poter frequentare il corso di formazione triennale, in alcuni casi non tassativamente rispettato.

### 3.3 Ruolo della FNOMCeO dopo l'approvazione dell'accordo Stato-Regioni

In data 26 marzo 2013, il Presidente della FNOMCeO Amedeo Bianco scrive agli Ordini Provinciali sottolineando, fin da subito, la necessità di predisporre “*successivi atti conseguenti per avere una incidenza normativa e regolamentare; atti che potranno sostanziarsi in legislazione regionale, in decretazione ministeriale o in circolari applicative*” ... sarà oggi necessario proseguire nel lavoro di chiarimento dell'Accordo in ordine alle procedure e anche in merito ai suoi contenuti”.

L'Osservatorio delle MNC della FNOMCeO, ha predisposto subito dopo approvazione dell'accordo stesso, alcuni documenti, al fine di evidenziarne le criticità.

Inoltre ha definito gli ambiti che avrebbero reso utile un intervento di “*chiarimento*” all'accordo, sottolineando, al contempo, anche la necessità dell'inclusione nell'elenco delle metodiche indicate nell'accordo, della medicina antroposofica e dell'omotossicologia. ( così come accolto nel “Chiarimento del luglio 2014)



Dopo la nota di “Chiarimenti del Ministero della Salute”, la FNOMCeO ha formalizzato, inoltre, alcune circolari destinate agli Ordini Provinciali, per puntualizzare i criteri interpretativi, ai quali gli stessi Ordini Provinciali si sono dovuti attenere, al fine di una omogenea e uniforme applicazione nazionale:

- **circolare n. 9 del 21.01.2015** dove viene diramata la “*nota di chiarimenti da parte del Ministero della salute – Direzione generale delle professioni sanitarie e delle risorse*”

*umane del servizio sanitario nazionale*”, senza aggiungere alcuna raccomandazione diversa dal contenuto dell’accordo e chiarimento, a parte quella dell’obbligo di istituire una Commissione ordinistica, al fine della valutazione dei titoli per essere ammessi all’elenco dei professionisti in agopuntura fitoterapia e omeopatia con le seguenti caratteristiche:

1. avere un numero di componenti dispari;
2. essere composte da esperti delle distinte discipline regolamentate dall’accordo;
3. prevedere una rappresentanza ordinistica e un coordinatore referente del Consiglio Direttivo;
4. la durata triennale o comunque coerente con il mandato elettivo del Consiglio dell’Ordine;
5. agli esperti nominati nella Commissione non spetta alcun compenso in relazione all’incarico ricoperto;

Viene inoltre aggiunta una precisazione relativa al “tirocinio Pratico” della nota Ministeriale, (di cui al punto 3 c.2): il medico che deve supervisionare il tirocinio pratico deve essere iscritto nell’elenco “istituito presso gli Ordini Provinciali, anche in un ambito territoriale diverso da quello dello svolgimento del tirocinio stesso.

- **circolare n.86 del 17.12.2015**, dove con riferimento all’art.10 “norme transitorie” si danno indicazioni precise sul numero dei componenti le Commissioni Ordinistiche, così come precisato nella circolare n. 9 del 21.01.2015: 7 componenti, di cui 5 esperti nelle discipline indicate nell’accordo.

Si esortano, inoltre, le Regioni a predisporre l’iter per la costituzione delle Commissioni regionali, al fine di poter dare avvio all’accreditamento delle scuole di formazione.

### 3.4 Accordo Stato-Regioni nel 2020: come viene applicato?

Nei paragrafi precedenti si è analizzato l'Accordo e il relativo chiarimento, così come predisposti rispettivamente, nel 2013 e nel 2014.

Sembra importante, tuttavia, cercare di aggiornare le indicazioni dell'accordo stesso, al 2020, al fine di sottolineare quello che ora è necessario applicare, in relazione anche alla scadenza, già avvenuta, ormai da un paio di anni, della fase transitoria. (2016)



Gli attori dell'accordo sono i seguenti:

➡ le scuole private di formazione

➡ le Università

➡ le Regioni

➡ gli Ordini Provinciali dei Medici Chirurghi ed Odontoiatri

### **Le scuole private di formazione ( istituti privati)**

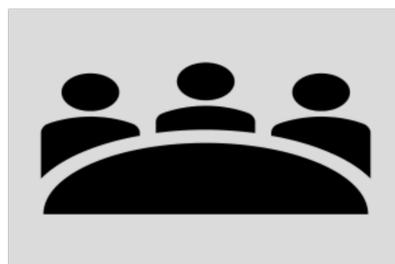
Nelle Regioni, che hanno definito le disposizioni attuative per l'accreditamento, le scuole di formazione devono:

- predisporre la domanda e la documentazione necessaria per l'ottenimento del riconoscimento di "scuola accreditata" così come definite dal "bando" delle singole Regioni
- organizzare e pianificare il percorso formativo su 3 anni di durata di:
  - almeno 400 ore di formazione teorica (gli insegnamenti di tipo generale ossia metodologico-normativo-etico e deontologico- non devono superare il 20% di tali ore, ossia 80 ore) e la formazione a distanza non dovrà superare il 30% delle ore di formazione ossia 120 ore
  - oltre a 100 ore di pratica clinica, di cui almeno il 50% di tirocinio pratico supervisionato da un medico esperto della disciplina in oggetto già iscritto negli elenchi oggetto della disciplina presso gli ordini provinciali
  - Garantire attività tutoraggio in strutture pubbliche o private
  - studio individuale e la formazione guidata non inferiore a 100 ore
- definire l'equipe dei docenti preposti alla formazione, in ottemperanza a quanto indicato all'art.9
- predisporre un esame teorico-pratico, al termine di ogni anno di formazione
- formare una Commissione, per la discussione della tesi finale, alla presenza di un componente esterno designato dall'Ordine Provinciale, dove ha la sede legale la scuola
- rilasciare "attestato" relativo alla fine del percorso formativo, valido per l'iscrizione agli elenchi presso Ordine Provinciale dei medici Chirurghi ed odontoiatri, come "esperto in agopuntura" o le altre metodiche indicate dall'accordo, con denominazione e ragione sociale della scuola accreditata.

## Le Università

Devono:

- ⇒ organizzare, nell’ambito della propria pianificazione formativa, un Master ( corso di perfezionamento scientifico e di alta formazione permanente di II Livello) nell’ambito delle metodiche definite dall’accordo.
- ⇒ istituire il master , con deliberazione consiliare del/i dipartimento/i interessato/i.
- ⇒ Sono organi del Corso di Master: il Direttore e - ove previsto - il Consiglio del Corso di Master, composto dai professori e ricercatori di ruolo dell’Ateneo titolari degli insegnamenti contemplati dall’Ordinamento didattico del Corso e può essere integrato con i docenti esterni, titolari di insegnamento
- ⇒ prevedere la durata biennale con:
  - almeno 400 ore di formazione teorica (gli insegnamenti di tipo generale ossia metodologico-normativo-etico e deontologico- non devono superare il 20% di tali ore, ossia 80 ore) e la formazione a distanza non dovrà superare il 30% delle ore di formazione ossia 120 ore
  - oltre a 100 ore di pratica clinica, di cui almeno il 50% di tirocinio pratico supervisionato da un medico esperto della disciplina in oggetto già iscritto negli elenchi oggetto della disciplina presso gli ordini provinciali
  - Garantire attività tutoraggio in strutture pubbliche o private
  - studio individuale e la formazione guidata non inferiore a 100 ore
- ⇒ riconoscere 120 crediti formativi
- ⇒ Rilasciare “attestato” relativo alla fine del percorso formativo, valido per l’iscrizione agli elenchi presso Ordine Provinciale dei medici Chirurghi ed odontoiatri, come “esperto in agopuntura”



## Le Regioni

⇒ Devono deliberare gli atti relativi alle procedure di accreditamento e quelli per il riconoscimento di “scuole accreditata” con valore nazionale. A tal fine, il percorso per accreditamento prevede di:

- Costituire, senza oneri a carico della finanza pubblica, una Commissione regionale (costituita da esperti designati dall’assessorato Regionale alla Salute, dagli Ordini provinciali dei medici chirurghi e odontoiatri della Regione, dalle Università presenti sul territorio nazionale e da un esperto designato dall’Assessorato regionale alla salute per ciascuna delle cinque discipline normate dall’accordo) di durata quadriennale e presieduta da uno dei suoi componenti designato dall’Assessore alla Salute
- definire le procedure di accreditamento
- verificare il possesso atto costitutivo
- statuto
- regolamento interno
- programma corso di formazione
- verificare assenza di conflitto interessi dei docenti

⇒ Definire le misure sanzionatorie nel caso di scostamenti dai requisiti

⇒ Valutare i casi dubbi di iscrizione all’Ordine Provinciale negli elenchi dei professionisti oggetto di contestazione da parte dell’Ordine stesso

⇒ Predisporre la tenuta di un elenco regionale dei soggetti accreditati, compreso l’elenco dei docenti

⇒ Predisporre rapporti annuali, per la verifica e il monitoraggio delle attività formative, realizzate in ambito regionale e il mantenimento dei requisiti di “scuola accreditata”

⇒ Promuovere attività di ricerca e attività formative ECM

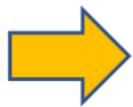


## **Gli Ordini Provinciali dei Medici Chirurghi ed Odontoiatri**

Devono:

- ⇒ designare un esperto da inserire nella Commissione per accreditamento
- ⇒ designare un esperto da inserire nella commissione per la discussione della tesi finale
- ⇒ tenere gli elenchi dei dottori, che hanno ottenuto attestato, divisi per disciplina specifica, aggiornarli e inviarli alla FNOMCeO che è competente, ai sensi dell'art.3 del DPR 137 del 07.08.2012 e del decreto legge 138/2011, convertito in legge 148/2011, alla tenuta dell'Albo Unico Nazionale, sulla base delle informazioni trasmesse dagli Ordini Provinciali
- ⇒ formare una Commissione preferibilmente da 5 a 7 esperti nelle discipline oggetto dell'accordo,(circolare n.86 del 17.12.2015) , il cui compito è quello di valutare i titoli per l'ammissione dei medici agli "elenchi" di medico-agopuntore e tutti gli altri casi di dubbia valenza e eventuali controversie.

Sono stati predisposti, sempre da alcuni Ordini Provinciali, anche due "modelli tipo" di richiesta di titoli per i medici che, avendo conseguito i titoli necessari, in base alla casistica indicata nell'accordo, intendono iscriversi all'elenco presso l'ordine professionale, divisi in due periodi:



**iscrizione in fase transitoria ossia fino dal 7 febbraio 2013 al 6 febbraio 2016**

**Ormai non più utilizzata**



**iscrizione dopo la fine del periodo transitorio, ossia dal 7 febbraio 2016 (con differenziazione fra coloro che hanno frequentato scuole già accreditate e altre non ancora accreditate.**

**TITOLI RICHIESTI NELLA FASE TRANSITORIA FINO AL 06.02.2016**

DOMANDE DI  
ISCRIZIONE NEGLI ELENCHI PROVINCIALI DELLE MEDICINE NON  
CONVENZIONALI, PER COLORO CHE NON SONO ANCORA ISCRITTI, NEL CORSO  
DELLA FASE TRANSITORIA:

**SCADENZA 6 FEBBRAIO 2016**

La fase transitoria per l'iscrizione negli elenchi provinciali si protrae fino ai 36 mesi successivi alla data di stipula dell'Accordo, e cioè fino al 6 febbraio 2016.

In fase transitoria, per l'ammissione agli elenchi distinti dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri esercenti Agopuntura, Fitoterapia, Omeopatia, Omotossicologia, Antroposofia, Ayurvedica e Medicina Tradizionale Cinese.

È NECESSARIO IL POSSESSO DI ALMENO UNO DEI SEGUENTI REQUISITI:

- attestato rilasciato al termine di un corso nella disciplina oggetto della regolamentazione, di almeno 300 ore di insegnamento teorico-pratico, della durata almeno triennale con verifica finale;
- attestato rilasciato al termine di un corso nella disciplina oggetto della regolamentazione, di almeno 200 ore di insegnamento teorico-pratico, ed almeno 15 anni di esperienza clinica documentata;
- attestazione relativa all'iter formativo costituito da corsi anche non omogenei che permettano, per il programma seguito e per il monte ore svolto, di aver acquisito una competenza almeno pari a quella ottenibile con corsi di cui ai punti a) e b);
- documentazione di almeno otto anni di docenza nella disciplina oggetto della regolamentazione presso un soggetto pubblico o privato accreditato alla formazione che, a giudizio della Commissione, posseda requisiti didattici idonei.

Per i professionisti che non rientrassero nei criteri definite dalle suddette disposizioni transitorie, la Commissione istituita presso l'Ordine, sulla base delle indicazioni della FNOMCeO, definisce le modalità di integrazione dei percorsi formativi sulla base della formazione acquisita, al fine dell'ammissione negli elenchi.

INVITIAMO I COLLEGHI INTERESSATI NON ANCORA ISCRITTI NEGLI ELENCHI PROVINCIALI DELLE MEDICINE NON CONVENZIONALI A PRESENTARE ALL'ORDINE DOMANDA DI ISCRIZIONE PER CIASCUNA DELLE SINGOLE MEDICINE NON CONVENZIONALI ESERCITATE, ALLEGANDO IDONEA DOCUMENTAZIONE CHE SARA' VALUTATA DALLA COMMISSIONE ORDINISTICA E SUCCESSIVAMENTE APPROVATA DAL CONSIGLIO DELL'ORDINE.

**TITOLI RICHIESTI NELLA FASE A REGIME DAL 07.02.2016**

DOMANDE DI ISCRIZIONE NEGLI ELENCHI PROVINCIALI DELLE MEDICINE NON  
CONVENZIONALI, PER COLORO DEVONO ISCRIVERSI

**A DECORRERE DAL 07.02.2016**

Al termine della fase transitoria così come normata dall'Accordo (7 febbraio 2016), l'iscrizione negli elenchi degli Ordini è subordinata unicamente al possesso dell'attestato rilasciato dai soggetti pubblici e privati accreditati alla formazione che nel frattempo avranno provveduto ad adeguare l'iter formativo in linea con i criteri definiti dall'Accordo stesso.

Ai fini dell'iscrizione agli elenchi istituiti presso gli Ordini professionali provinciali dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri, il percorso formativo dei professionisti che esercitano l'Agopuntura, la Fitoterapia, l'Omeopatia, l'Omotossicologia, deve essere effettuato, presso soggetti pubblici o privati accreditati alla formazione.

Il percorso formativo in Agopuntura, Fitoterapia, Omeopatia, Omotossicologia, Antroposofia, deve corrispondere ai seguenti requisiti:

- Durata di almeno 400 ore di formazione teorica, cui si aggiungono 100 ore di pratica clinica, di cui almeno il 50% di tirocinio pratico supervisionato da un medico esperto della disciplina in oggetto. A tale monte orario vanno sommati lo studio individuale e la formazione guidata

.Master universitari, ovvero corsi di formazione triennali.

- Frequenza minima all'80% delle lezioni sia teoriche che pratiche.

- Il percorso formativo accreditato prevede il superamento di un esame teorico-pratico al termine di ciascuno degli anni di corso previsti, nonché la discussione finale di una tesi.

- Al termine del percorso formativo, verrà rilasciato dai soggetti pubblici e privati accreditati alla formazione un attestato in conformità ai requisiti richiesti, che consentirà l'iscrizione del professionista agli elenchi delle singole discipline.

- Gli insegnamenti di tipo generale, non riferiti specificamente alla disciplina in oggetto, non dovranno superare il 20% del monte ore complessivo di formazione teorica.

- La Formazione a distanza (FAD) eventualmente inserita nella programmazione didattica non dovrà superare il 30% delle ore di formazione teorica e dovrà essere realizzata in conformità alla normativa vigente.