Consiglio Direttivo
Presidente Marco Deriu

Vicepresidente Patrizia Belloi
Segretario Generale Francesco Pioboni
Consiglieri Alfredo Iafolla, Lorenzo Romoli, Fabrizio Storto

Coordinamento Nazionale Counsellor Professionisti
CNCP

Commissione XII – Affari sociali
Camera dei Deputati – XIX Legislatura

Proposta di legge A.C. 2659 – «Istituzione e disciplina della figura professionale dell'assistente spirituale nell'ambito della rete per le cure palliative»
Memoria del Coordinamento Nazionale Counsellor Professionisti (CNCP)

Premessa e oggetto della memoria

Il Coordinamento Nazionale Counsellor Professionisti (CNCP) è un'associazione professionale operante ai sensi della legge 14 gennaio 2013, n. 4, che rappresenta circa tremila professionisti.
La proposta di legge A.C. 2659, recante «Istituzione e disciplina della figura professionale dell'assistente spirituale nell'ambito della rete per le cure palliative», riconosce la rilevanza dei bisogni spirituali ed esistenziali delle persone, anche in condizioni di malattia, e la necessità di assicurare risposte professionali adeguate.
Il CNCP condivide tale esigenza e ritiene che il riconoscimento di questi bisogni rappresenti un elemento significativo nell'evoluzione dei servizi rivolti alle persone.
La disciplina proposta presenta tuttavia alcune criticità riguardanti la natura della nuova figura professionale, il regime abilitativo previsto, i rapporti con le attività già legittimamente esercitate da altre professioni e la proporzionalità delle limitazioni introdotte.
La presente memoria esamina tali questioni alla luce del quadro normativo nazionale ed europeo e formula tre richieste di modifica degli articoli 2, 3 e 5, finalizzate a salvaguardare la libertà di esercizio professionale, prevenire l'introduzione di riserve implicite di competenza e garantire la coerenza della nuova disciplina con l'ordinamento vigente.

1. Il quadro ordinamentale: professioni riservate, professioni libere e limiti alla regolamentazione

Il nostro contributo intende partire da un principio cardine dell'ordinamento costituzionale e comunitario in materia di lavoro autonomo e attività professionali: **nel nostro sistema giuridico le professioni o sono riservate o sono libere; non può sussistere alcun «terzo genere» né alcuna figura intermedia o ibrida.**
Questo principio trova riferimento negli articoli 3, 35 e 41 della Costituzione, oltre che nel diritto europeo in materia di concorrenza, libertà di stabilimento e libera prestazione dei servizi.
Nell'ordinamento italiano assumono particolare rilievo due modelli di esercizio professionale.
Le professioni ordinistiche con attività riservate, riconducibili all'articolo 2229 del codice civile,

sono caratterizzate dall'esistenza di specifiche condizioni di accesso e dall'iscrizione obbligatoria ad albi o collegi, secondo quanto stabilito dalle rispettive discipline, in funzione della tutela di interessi generali di particolare rilievo.
Le professioni non organizzate in ordini o collegi, disciplinate dalla legge 4/2013, si fondano invece sulla libertà di esercizio, sull'autonomia e sulla responsabilità individuale. In questo sistema le associazioni professionali e la certificazione delle competenze concorrono, secondo le rispettive funzioni, alla qualificazione professionale, alla trasparenza e alla tutela dell'utenza.
La legge 4/2013 rappresenta un passaggio significativo nel riconoscimento del pluralismo professionale, attribuendo una specifica disciplina alle attività professionali non organizzate in ordini o collegi.
Il CNCP ritiene pertanto che non debba trovare spazio una figura professionale formalmente non ordinistica e non sanitaria, ma sottoposta a meccanismi di abilitazione statale e a riserve, esplicite o implicite, di attività o competenza.

E, tuttavia, **anche qualora il legislatore ritenesse poter istituire una figura con queste caratteristiche**, **dovrebbe comunque rispettare i principi di necessità e proporzionalità previsti dalla direttiva (UE) 2018/958 e dal D.Lgs. 142/2020.**
Occorrerebbe dunque dimostrare che le restrizioni introdotte rispondano a effettive esigenze di interesse generale e che gli stessi obiettivi non possano essere raggiunti attraverso misure meno restrittive.
La questione si pone concretamente nell'A.C. 2659.
L'articolo 3, comma 1, demanda a un decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'università e della ricerca, la definizione dei requisiti e dei percorsi formativi per l'esercizio della professione di assistente spirituale.
Il successivo comma 2 dispone espressamente che coloro che completano con successo tali percorsi siano **abilitati all'esercizio della professione di assistente spirituale**.
La proposta prevede dunque un meccanismo abilitativo, pur riferendosi a una figura che non viene configurata come professione ordinistica e le cui attività comprendono competenze relazionali ed esistenziali già presenti in altri ambiti professionali.
Ne deriva la necessità di chiarire la natura giuridica di tale abilitazione, la sua effettiva portata e gli eventuali effetti sull'esercizio delle attività già legittimamente svolte da altre professioni.
La qualificazione professionale costituisce un obiettivo legittimo. Le modalità attraverso cui viene perseguita devono tuttavia rispettare i principi che regolano la libertà di esercizio delle professioni.

2. Strumenti condivisi, finalità professionali e assenza di riserve sulle competenze relazionali

L'articolo 2, comma 4, della proposta individua le attività proprie dell'assistente spirituale.
Tra queste figurano il riconoscimento della sofferenza spirituale, l'accompagnamento spirituale ed emotivo, la creazione di un ambiente di ascolto non giudicante e di profonda empatia e l'accompagnamento esistenziale della persona nel percorso di malattia e nella fase terminale della vita.
La disposizione richiama inoltre il confronto con gli interrogativi sul significato della vita, con le relazioni personali, con le paure, le speranze e le domande esistenziali della persona assistita.
Si tratta di attività, strumenti e competenze che, pur assumendo una specifica finalità nell'assistenza spirituale, trovano espressione anche nell'esercizio di altre professioni.
Il counselling, in particolare, accompagna professionalmente le persone nel confronto con problemi, difficoltà e scelte della vita, favorendone l'autoconsapevolezza, l'attivazione delle risorse e l'autonomia. La sua attività si colloca nell'ambito delle professioni non sanitarie disciplinate dalla legge 4/2013 e si caratterizza per finalità e modalità di intervento proprie.
La specificità di una professione non coincide con l'utilizzo esclusivo degli strumenti relazionali di cui si avvale. **Sono l'oggetto e le finalità dell'intervento, insieme alle modalità del suo esercizio, a concorrere alla definizione dell'identità professionale.**
L'ascolto empatico, ad esempio, costituisce uno strumento trasversale, utilizzato in contesti educativi, formativi, sociali, assistenziali e sanitari, secondo finalità differenti.
Analogamente, l'accompagnamento emotivo ed esistenziale può assumere significati e funzioni diversi a seconda della professione che lo esercita e dell'obiettivo perseguito. E la circostanza che tali strumenti siano impiegati nell'assistenza spirituale non ne determina l'appartenenza esclusiva a questa figura.
Una diversa interpretazione potrebbe produrre effetti restrittivi sull'attività di professionisti già legittimamente operanti, anche nell'ambito delle cure palliative.

È quindi necessario distinguere tra il riconoscimento delle specifiche funzioni dell'assistente spirituale e l'eventuale attribuzione di competenze esclusive sulle attività relazionali attraverso cui tali funzioni vengono esercitate.
Il primo obiettivo può essere perseguito attraverso una disciplina chiara delle finalità e delle responsabilità professionali. Il secondo, al contrario, introdurrebbe una limitazione della libertà di esercizio di altre professioni, che richiederebbe una specifica giustificazione.
Il CNCP ritiene pertanto necessario che l'articolo 2 escluda espressamente qualsiasi riserva di

competenza o di esercizio sulle attività relazionali, di ascolto e di accompagnamento emotivo ed esistenziale, salvaguardando le professioni già legittimamente operanti, comprese quelle disciplinate dalla legge 4/2013.

3. Profili di criticità legislativa e rapporto con la normativa vigente
Dall'esame della proposta, considerata insieme alla disciplina vigente, emergono tre questioni che meritano un approfondimento specifico.

3.1. Il test preventivo di proporzionalità
La prima riguarda l'applicazione del decreto legislativo 142/2020.

La documentazione parlamentare esaminata non esplicita gli esiti di una valutazione preventiva di proporzionalità riferita all'introduzione dei nuovi requisiti di accesso e di esercizio della professione di assistente spirituale.
Il CNCP ritiene pertanto opportuno che la Commissione acquisisca gli eventuali esiti di tale valutazione o, in assenza, chiarisca se e in quale fase del procedimento legislativo essa debba essere effettuata.

La verifica dovrebbe riguardare in particolare:

- l'interesse generale che giustifica l'introduzione di una nuova abilitazione professionale;
- la necessità dei requisiti previsti rispetto agli obiettivi perseguiti;
- la proporzionalità delle limitazioni eventualmente introdotte;
- l'esistenza di soluzioni alternative meno restrittive;
- gli effetti della nuova disciplina sulle professioni già legittimamente esercitate.

Quest'ultimo profilo assume particolare importanza quando le attività individuate dalla proposta comprendono strumenti e competenze già utilizzati da altre professioni.
La valutazione di proporzionalità dovrebbe pertanto considerare anche il rischio di sovrapposizioni normative e di riserve indirette di attività.

3.2. L'assistenza spirituale nella disciplina vigente delle cure palliative
La seconda questione riguarda il rapporto tra la nuova disciplina e le disposizioni già vigenti.
La legge 15 marzo 2010, n. 38, ha definito il quadro nazionale di riferimento per l'accesso alle cure

palliative e alla terapia del dolore.
In attuazione di tale disciplina, **l'Intesa Stato-Regioni del 25 luglio 2012**, relativa ai requisiti minimi e alle modalità organizzative per l'accreditamento delle strutture di assistenza ai malati in fase terminale e delle unità di cure palliative, contempla **l'assistente spirituale** tra le figure dell'équipe multidisciplinare e multiprofessionale degli hospice.
Il successivo **Accordo Stato-Regioni del 10 luglio 2014, n. 87/CSR**, all'articolo 1, comma 2, prevede la possibilità di integrare le figure professionali delle cure palliative con **l'assistente religioso.**
Si tratta di due riferimenti distinti, che dimostrano come l'ordinamento abbia già riconosciuto la rilevanza della dimensione spirituale e religiosa nell'organizzazione delle cure palliative.
La proposta A.C. 2659 interviene quindi in un ambito nel quale esistono già disposizioni relative alla presenza di tali figure nei servizi.
Questo elemento rende particolarmente importante la verifica della necessità della nuova regolamentazione.
Se l'obiettivo è assicurare la presenza di operatori adeguatamente qualificati nei servizi di cure palliative, occorre chiarire perché non sia sufficiente definire specifici requisiti di formazione e competenza per operare in tali servizi, anziché introdurre una nuova abilitazione all'esercizio professionale.
La distinzione è sostanziale.
La qualificazione richiesta per operare in un determinato servizio riguarda l'adeguatezza delle competenze rispetto alle caratteristiche e alle finalità di quello specifico contesto organizzativo.
L'abilitazione all'esercizio di una professione introduce invece condizioni giuridiche di accesso e di esercizio che possono incidere sulla libertà professionale e richiedono una giustificazione autonoma.
La definizione di requisiti formativi e professionali per l'inserimento nelle équipe delle cure palliative potrebbe dunque costituire una soluzione meno restrittiva, da valutare alla luce degli obiettivi concretamente perseguiti.
Tale soluzione consentirebbe di assicurare la qualificazione degli operatori senza introdurre automaticamente nuove limitazioni all'esercizio di attività professionali già legittimamente svolte.

3.3. Il precedente della mediazione familiare e della riforma Cartabia

La terza questione emerge dal confronto con la disciplina della mediazione familiare.
La riforma Cartabia, attraverso la legge 26 novembre 2021, n. 206, e il decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 149, è intervenuta anche sulla disciplina della mediazione familiare.

Il successivo **decreto ministeriale 27 ottobre 2023, n. 151**, ha regolamentato l'attività professionale del mediatore familiare, prevedendo specifici requisiti di formazione, qualificazione e aggiornamento professionale, oltre alle condizioni per l'iscrizione negli elenchi previsti dalla disciplina processuale.
Il decreto mantiene il riferimento alla legge 4/2013 e non istituisce un nuovo ordine professionale.
Il precedente è significativo perché dimostra la possibilità di disciplinare e qualificare una professione non sanitaria e non ordinistica attraverso requisiti specifici, mantenendo il riferimento al sistema delle professioni disciplinate dalla legge 4/2013.
Non si tratta di un modello privo di condizioni di accesso o di requisiti formativi. Al contrario, la disciplina prevede espressamente obblighi e standard di qualificazione.
Il suo rilievo consiste nella possibilità di individuare strumenti normativi adeguati alla specificità dell'attività, senza ricorrere necessariamente all'istituzione di una nuova professione ordinistica.
Il CNCP ritiene che tale esperienza meriti di essere considerata nella valutazione delle alternative alla configurazione proposta per l'assistente spirituale, fermo restando che ogni eventuale limitazione deve essere autonomamente giustificata.

4. Proposte emendative

Alla luce delle considerazioni esposte, il CNCP sottopone alla Commissione tre proposte di modifica, finalizzate a garantire la chiarezza della disciplina, la proporzionalità dei requisiti professionali e la salvaguardia delle attività già legittimamente esercitate.

4.1. Articolo 2 – Esclusione delle riserve di competenza

Si propone di integrare l'articolo 2 con una disposizione che chiarisca espressamente che l'individuazione delle attività proprie dell'assistente spirituale non comporta l'attribuzione di riserve di competenza o di esercizio sulle attività relazionali, di ascolto e di accompagnamento emotivo ed esistenziale.
La disposizione dovrebbe inoltre salvaguardare l'esercizio delle medesime attività da parte delle altre professioni legittimamente operanti, comprese quelle disciplinate dalla legge 4/2013, nel rispetto delle rispettive finalità e competenze.
La previsione avrebbe una funzione di chiarezza normativa, evitando interpretazioni restrittive che potrebbero derivare dall'espressione «attività proprie» utilizzata dall'articolo 2, comma 4.

4.2. Articolo 3 – Natura e limiti dell'abilitazione professionale

Si propone di rivedere l'articolo 3, con particolare riferimento al comma 2, che prevede

espressamente l'abilitazione all'esercizio della professione al completamento dei percorsi formativi
Il CNCP ritiene preferibile che la disciplina individui requisiti di formazione e qualificazione idonei ad attestare la competenza professionale per operare nello specifico contesto delle cure palliative, senza introdurre riserve di attività o competenza sulle funzioni relazionali trasversali.
Si chiede pertanto di valutare una formulazione che distingua la qualificazione richiesta per l'inserimento nei servizi dall'abilitazione generale all'esercizio professionale.
In ogni caso, la disciplina dovrà chiarire che i requisiti previsti non pregiudicano il legittimo esercizio delle attività proprie di altre professioni.
La configurazione prescelta dovrà inoltre essere sottoposta alla verifica di necessità e proporzionalità prevista dal decreto legislativo 142/2020.

4.3. Articolo 5 – Salvaguardia della pluralità professionale nelle cure palliative

L'articolo 5, comma 2, prevede l'integrazione dell'assistente spirituale nell'équipe specialistica delle cure palliative.
Il CNCP ritiene necessario precisare che tale inserimento non determina l'esclusione, diretta o indiretta, di altre professionalità legittimamente operanti nei servizi, comprese quelle disciplinate dalla legge 4/2013.
Si propone pertanto di integrare la disposizione con una clausola di salvaguardia che garantisca la partecipazione delle diverse professionalità, nel rispetto delle rispettive competenze e dei requisiti organizzativi e di qualificazione previsti.
La disposizione dovrebbe inoltre escludere che il riconoscimento della figura dell'assistente spirituale possa essere interpretato come attribuzione esclusiva delle attività relazionali ed esistenziali già legittimamente esercitate da altri professionisti, compresi i counsellor.
L'obiettivo è preservare il carattere multidisciplinare e multiprofessionale delle équipe, evitando che l'introduzione di una nuova figura produca effetti restrittivi non giustificati sulla partecipazione di altre professionalità.

5. Considerazioni conclusive

Il CNCP riconosce il valore dell'attenzione che la proposta A.C. 2659 dedica ai bisogni spirituali ed esistenziali delle persone, particolarmente rilevanti nei percorsi di malattia e di accompagnamento alla fine della vita.
Il riconoscimento di tali bisogni rappresenta un'opportunità per rafforzare la capacità dei servizi di offrire risposte adeguate alla complessità dell'esperienza umana.
Riteniamo tuttavia necessario che la qualificazione delle figure professionali chiamate a intervenire

in questo ambito avvenga nel rispetto dei principi costituzionali ed europei che disciplinano la libertà di esercizio delle professioni.
L'introduzione di nuovi requisiti abilitativi deve essere giustificata da effettive esigenze di interesse generale e sottoposta a una verifica di necessità e proporzionalità, considerando anche le possibili alternative meno restrittive.
Al tempo stesso, il riconoscimento delle specifiche funzioni dell'assistente spirituale non dovrebbe comportare l'attribuzione esclusiva di strumenti e attività relazionali condivisi con altre professioni.
Il CNCP ritiene che la valorizzazione delle diverse competenze professionali costituisca una condizione essenziale per assicurare risposte appropriate ai bisogni delle persone e delle loro famiglie.
L'ampliamento delle risposte ai bisogni complessi delle persone non deve tradursi nella compressione ingiustificata delle libertà professionali già garantite dall'ordinamento.
È in questa prospettiva che il CNCP sottopone alla Commissione le proprie osservazioni e proposte emendative.