

La regolamentazione della Psicoterapia in Italia: la legge 56/1989

La psicoterapia si affaccia in Italia agli inizi del 1900, ma comincerà a diffondersi a livello nazionale solo dopo la seconda guerra mondiale. Sino agli anni 1970 a dominare la scena psicoterapeutica nella nostra nazione è stata la psicoanalisi ortodossa, tanto che psicoanalisi e psicoterapia erano praticamente considerate sinonimi. Anche se all'epoca nessuna legge obbligava chi volesse operare nel settore della psicoterapia a frequentare scuole di formazione, in Italia erano già presenti istituti privati di formazione.

Tra il 1970 e il 1990 accanto alle diverse scuole di impostazione psicodinamica si affermano modelli psicoterapeutici diversi, di provenienza prevalentemente statunitense, come la terapia cognitivo-comportamentale e la psicoterapia della famiglia. Contemporaneamente alla diffusione di questi nuovi approcci psicoterapeutici, in Italia vengono istituiti nel 1971 i primi due Corsi di laurea in Psicologia, rispettivamente a Padova e a Roma. Cresce intanto la richiesta di formazione in psicoterapia proveniente soprattutto dai neo-laureati in Psicologia e si innesca un fenomeno di aumento dell'offerta di psicoterapia, al punto tale che alla fine degli anni Ottanta si contano più di un centinaio di istituti privati che propongono psicoterapie dalle denominazioni più svariate, ma tutti accomunati dal vuoto legislativo in cui operano, per cui gli stessi attestati rilasciati non avevano alcun valore legale (Marhaba & Armezzani, 1988).

Sin dalla nascita dei primi Corsi di laurea in Psicologia, si incominciò quindi a sperare nella emanazione di una legge che avrebbe dovuto regolarizzare la professione di Psicologo, ma i disegni di legge si susseguivano e ripetutamente naufragavano fondamentalmente per un'unica, stessa, ragione: la questione *psicoterapia*.

Nell'ambito della *Società Italiana di Psicologia Scientifica* (SIPS) dobbiamo soprattutto al prof. **Enzo Spaltro** il merito di aver portato avanti il discorso sulla necessità dell'istituzione dell'Albo degli Psicologi, soprattutto perché si era cominciato a delineare da parte dei medici un comportamento di accusa contro gli psicologi per *abuso di professione medica*. I medici, dal canto loro, sostenevano che il termine *psicoterapia* fosse un termine medico e che gli psicologi non potessero esercitarla. Allo stesso tempo, però, non era possibile ignorare il fatto che la maggior parte della cultura psicologica e psicoterapeutica era non-medica e che molti non-medici avevano contribuito fortemente allo sviluppo della psicoterapia, fra cui mi piace citare il prof. **Cesare Musatti** ed **Emilio Servadio**.

Se quindi da questa prospettiva la posizione dei medici era poco sostenibile, dal lato corporativo invece lo era, ed è su questa base che cominciarono a partire molte denunce contro gli psicologi e soprattutto contro coloro che essendo privi non solo della Laurea in Medicina e Chirurgia, ma anche di quella in Psicologia, esercitavano *abusivamente* la psicoterapia e che non potevano più lavorare senza la paura di trovarsi sotto casa i carabinieri o la Guardia di Finanza.

Negli anni in cui il prof. Enzo Spaltro portava avanti il discorso sulla necessità di istituire l'Albo degli Psicologi, il vicepresidente della SIPS, **Pier Francesco Galli**, interpellò il Senatore prof. **Adriano Ossicini** per discutere in che modo costruire la legge sull'Albo, e fu proposto di prendere come esempio la legge sull'Albo dei Biologi, da poco promulgata.

Siamo nel 1978 e, in quel periodo, si incontravano le opposizioni di molti studenti e giovani psicologi facenti parte dei soliti Gruppi protestatari di sinistra, i quali si opponevano alla costituzione dell'Albo rivendicando una sorta di “libertà” nell'esercizio della psicoterapia.

Per nostra fortuna, una minoranza compatta di studenti del Corso di Laurea in psicologia di Roma sosteneva la necessità dell'istituzione di un Albo ufficiale. Ed è proprio in questo contesto che il prof. Adriano Ossicini continuò a mandare avanti il discorso sulla Legge per l'ordinamento della professione di psicologo, consultandosi con altri tre eminenti clinici, il prof. **Franco Fornari** di Milano, il prof. **Giovanni Hautmann** di Firenze e il prof. **Eugenio Gaddini** di Roma, tutti favorevoli ad una Legge che regolamentasse l'esercizio della psicoterapia da parte degli psicologi.

Durante il lungo *iter* alla Camera della “Legge Ossicini”, pervennero diverse proposte alternative al disegno di legge. L'*iter* parlamentare di questa legge è cominciato nel 1973 e si è concluso nel 1989. La **Legge 56/1989** che dettava le norme per l'esercizio della psicoterapia venne finalmente approvata dal Senato Italiano il giorno 18 Febbraio 1989 ed è tuttora in vigore. La Legge si apre con la definizione della professione di Psicologo e recita:

“La professione di Psicologo comprende l'uso degli strumenti conoscitivi e di intervento per la prevenzione, la diagnosi, le attività di abilitazione-riabilitazione e di sostegno in ambito psicologico rivolte alla persona, al gruppo, agli organismi sociali e alla comunità. Comprende altresì le attività di sperimentazione, ricerca e didattica in tale ambito ed è riservata ai laureati in Psicologia i quali, dopo un tirocinio pratico, abbiano superato l'Esame di Stato e siano iscritti nell'albo professionale degli Psicologi” (Gazzetta Ufficiale, Serie Generale n. 46 del 24. 02. 1989)

Negli articoli **3** e **35** della Legge 56/1989 viene trattata la delicatissima questione della attività psicoterapeutica: la psicoterapia potrà essere esercitata solo da quei medici o psicologi che abbiano seguito una specifica formazione in psicoterapia o presso Scuole di Specializzazione Universitarie o presso Istituti riconosciuti idonei. Leggiamo insieme:

Articolo 3. Esercizio della attività psicoterapeutica

“L’esercizio della attività psicoterapeutica è subordinato ad una specifica formazione professionale, da acquisirsi, dopo il conseguimento della Laurea in Psicologia o in Medicina e Chirurgia, mediante Corsi di Specializzazione almeno quadriennali che prevedano adeguata formazione e addestramento in Psicoterapia, attivati ai sensi del Decreto del Presidente della Repubblica del 10 marzo 1982, n. 162, presso scuole di specializzazione universitarie o presso Istituti a tal fine riconosciuti con le procedure di cui all’articolo 3 del citato decreto del Presidente della Repubblica”.

Con questa Legge sono legittimati all’esercizio della psicoterapia sia gli psicologi che i medici. Ma solo e soltanto alle condizioni previste dall’articolo 3. Dunque solo *alcuni* psicologi e *alcuni* medici sono autorizzati dallo Stato Italiano ad esercitare la Psicoterapia, previa una specifica formazione post-lauream che può seguire *due sole* vie, una pubblica ed una privata. Nella fattispecie, quella pubblica fa riferimento alle Scuole di Specializzazione Universitarie in Psicologia Clinica, la seconda alle Scuole di formazione in Psicoterapia riconosciute dal MURST , ovvero dal Ministero della Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica (ora MIUR). Per inciso, c’è stato anche chi, come il prof. Enzo Spaltro, ha encomiabilmente e coraggiosamente chiesto al Consiglio di Stato che la funzione di decidere sulla *legittimità* di una Scuola privata a rilasciare titoli equipollenti a quelle pubbliche spettasse non già al MURST, ma direttamente al Ministero di Grazia e Giustizia.

I primi riconoscimenti furono concessi in data **31 Dicembre 1993** (Gazzetta Ufficiale del 24.01-1994, Serie Generale, n.18).

Nel **1994** vennero riconosciute altre Scuole, tanto che il numero di Istituti abilitati ad attivare corsi di formazione in psicoterapia, ognuno secondo i propri indirizzi scientifici, salì a 39.

Il **2 febbraio 1994** il Consiglio di Stato, con parere n.84, affrontò la questione di quegli studenti di istituti privati che non avevano ottenuto il riconoscimento e si espresse sulla necessità di questi istituti di ottenerlo per poter rilasciare titoli validi sotto il profilo legale-giuridico.

Acquisire una formazione non basta: l'aspirante psicoterapeuta *deve* documentare agli Ordini (degli Psicologi se psicologo, dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri se medico) il proprio *curriculum formativo*, specificando le sedi, i tempi e la durata (almeno quadriennale) della propria formazione.

Già l'articolo 35 della legge 56/1989 chiariva questo importantissimo aspetto. Si tratta, a mio avviso, di un articolo di notevole importanza perché disciplina la difficile posizione in cui vennero a trovarsi coloro i quali si erano formati alla psicoterapia molti anni *prima* dell'entrata in vigore della Legge e che già da tempo operavano nel settore. Si tratta del regime transitorio noto come "*sanatoria*".

Articolo 35. il riconoscimento dell'attività psicoterapeutica

"In deroga a quanto previsto dall'articolo 3, l'esercizio della attività psicoterapeutica è consentita soltanto a coloro i quali o iscritti all'Ordine degli Psicologi o Medici iscritti all'Ordine dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri, laureati da almeno 5 anni, dichiarino sotto la propria responsabilità di aver acquisito una specifico formazione professionale in psicoterapia, documentandone il curriculum formativo con l'indicazione delle sedi, dei tempi e della durata, nonché il curriculum scientifico e professionale, documentando la preminenza e la continuità dell'esercizio della professione psicoterapeutica. E' compito degli Ordini stabilire la validità di detta certificazione". (Gazzetta Ufficiale, Serie Generale, n.46 del 24. 02. 1989)

L'articolo 35 fa quindi parte delle norme transitorie, cioè di quelle norme che avevano lo scopo di sanare le situazioni professionali preesistenti all'entrata in vigore della Legge, e afferma che è compito degli Ordini professionali stabilire la *validità* dell'insieme dei documenti che lo psicoterapeuta appartenente alla "vecchia guardia" *doveva* presentare per provare l'avvenuta acquisizione di una specifica formazione professionale in psicoterapia (qui non è richiesta la Laurea in Psicologia) e, soprattutto, la preminenza e la continuità nell'esercizio della professione, da intendere come testimonianza della anzianità di servizio e quindi di una sorta di "expertise ad – honorem" di questi sedicenti "professionisti".

Come era prevedibile, nacque una *vexata quaestio* sulla giusta interpretazione da dare alle parole "stabilire la validità" della certificazione.

Voglio ricordare che in merito si espressero giuristi di chiara fama, fra cui meritano particolare menzione il dott. **Antonio Cellesi**, magistrato, e il prof. **Franco Carinci**, Ordinario di Diritto del Lavoro all'Università degli Studi di Bologna (Carinci, 1991).

Verificare la validità dei titoli significava *tout court* accertare la corrispondenza tra la dichiarazione affermativa di avvenuta formazione e l'*autenticità* e la *veridicità* della documentazione presentata.

Bastava questo per permettere a queste persone di esercitare l'attività psicoterapeutica? Per fortuna dei pazienti e di altri seri professionisti, no. Successe allora che molti di questi sedicenti "professionisti", sicuramente i più volenterosi fra loro, assunsero un atteggiamento di silenzio-assenso e di apparente sottomissione al potere dell'autorità dello Stato Italiano, indaffarandosi a ricercare (o a comprare?) a destra e a manca "attestati" che confermassero agli occhi dei propri malcapitati e ingenui pazienti la loro credibilità di "professionisti".

Per costoro, si poneva il problema di come fare a dimostrare agli Ordini la *preminenza* e la *continuità* richieste dall'articolo 35 nell'esercizio della psicoterapia. Su questo punto il **Consiglio Superiore della Sanità** istituì una Commissione di cui fecero parte, fra gli altri, il prof. **Leonardo Ancona** di Roma, recentemente scomparso, e il prof. **Adolfo Pazzagli** di Firenze. La Commissione stabilì una volta per tutte che potessero regolarizzare la loro posizione *soltanto* quelli, fra i "professionisti" con attività dichiarata nell'ambito della psicoterapia, che al resto della documentazione sopra descritta unissero le numerose *ricevute fiscali* rilasciate ai pazienti nel corso degli anni di attività libero-professionale.

Non sappiamo a chi giovasse l'equipollenza. Si potrebbero fare alcune ipotesi, la maggior parte delle quali esula dai limiti di questa dissertazione. Di certo ha giovato all'esercito dei ventimila abilitati alla psicoterapia (con qualsiasi laurea) con l'art.35. Per ora, ci limitiamo a constatare come tale scelta politica abbia finito per estendere indebitamente i diritti di coloro che hanno usufruito della sanatoria, equiparandoli ai diritti dei laureati in Psicologia e in Medicina, con la loro specifica preparazione scientifica.

Il futuro della professione psicologica è rappresentato dagli studenti di Psicologia, i futuri iscritti all'Ordine, e in Medicina. Perché psicoterapeuti, ora che la sanatoria è finita da tempo, possono dirsi *solo* i laureati in Psicologia o in Medicina, dopo aver conseguito una specifica Specializzazione.

La Deontologia nasce infatti prima di tutto all'interno di una professione, come tensione da parte dei professionisti di una certa disciplina che sentono l'importanza di essere testimoni, con il loro modo di lavorare, della centralità dell'utente e delle potenzialità offerte non solo in proprio, ma anche dalla categoria professionale cui appartengono.

Le norme deontologiche sono frutto dell'insieme di indirizzi che regolano un'attività professionale. Come precisa Calvi (2002) esse si rivolgono a un ambito ristretto di consociati, e infatti hanno come destinatari coloro che, iscritti ad un determinato Albo professionale, esercitano, coerentemente a ciò, una determinata attività, dettandone precetti e regole. Le norme deontologiche sono di grado diverso rispetto alle norme comuni, che sono dirette alla generalità dei cittadini; i precetti che riguardano la deontologia professionale si aggiungono alle norme comuni: imponendo comandi aggiuntivi si configurano perciò come *norme additive*. La presenza di un Codice deontologico risulta quindi come fonte di ulteriori indicazioni, ma anche di divieti che, come detto, si aggiungono a quelli richiamati nelle leggi dello Stato, raccolte nei codici civile e penale, cui sono soggetti tutti i cittadini.

La violazione delle norme deontologiche, che sono vere e proprie norme giuridiche, comporta sanzioni, che a loro volta richiedono un *giudice* che le applichi, valutando l'esistenza e la gravità della violazione. Tale giurisdizione rientra tra i compiti e le competenze dell'ordine professionale, ritenuto l'organo tecnico in grado di dare una più corretta valutazione della condotta degli appartenenti all'Albo. Ne discende che qualora un psicologo, nel suo agire professionale, operi ad esempio una frode a danno di un paziente, ne dovrà rispondere in due sedi: presso il tribunale ordinario in base alle norme del Codice civile o penale violate, ma anche presso l'Ordine regionale presso cui è iscritto.

Prima di tutto, il Codice svolge una *funzione di chiarificazione*, sia tra gli addetti ai lavori, sia anche all'esterno. Le norme deontologiche chiariscono agli psicologi (ossia di quei professionisti che secondo l'art. 4 della Legge 56/1989 hanno diritto a farsi chiamare psicologi) quali siano gli aspetti e i temi fondamentali cui porre attenzione nel lavoro, dando anche la possibilità ai cittadini, di capire ciò che la categoria degli psicologi intenda tutelare, di cosa si prenda cura e quali limiti si ponga mentre lavora. Le funzioni svolte dal Codice sono anche *di individuazione e di controllo*. Infatti, la possibilità per tutti di conoscere il Codice deontologico, consentendo alla società di conoscere finalità e principi fondanti l'agire professionale degli psicologi, consente anche di sviluppare un controllo circa l'effettiva messa in pratica di tali istanze da parte degli psicologi nel comportamento lavorativo.

Ma c'è sempre qualche pasticcione che, con la complicità di insospettabili addetti ai lavori, tenta di farla franca. Ignorare, far finta, lasciar passare, non prendere posizione, omettere, possono essere persino peggiori del commettere azioni illecite.